

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

**PANKKIUNIONIN INSTITUTIONAALINEN KEHITTY-
MINEN JA SEN VAIKUTUKSET PANKKIVALVONTAAN**

Julkinen talousjohtaminen

Pro gradu -tutkielma

Joulukuu 2018

Ohjaaja: Jarmo Vakkuri

Julia Teräs

TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO: Johtamiskorkeakoulu, Hallintotiede, Julkinen talousjohtaminen

JULIA TERÄS

Pankkiunionin institutionaalinen kehittyminen ja sen vaikutukset pankkivalvontaan

Pro gradu -tutkielma, 57 sivua, 3 liitesivua

Tutkielman ohjaaja: Jarmo Vakkuri

Joulukuu 2018

Avainsanat: pankkiunioni, pankkivalvonta, institutionaalinen muutos

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää pankkivalvonnassa tapahtunut institutionaalinen muutos Euroopan pankkiunionin syntymisen myötä. Tavoitteena on myös tarkastella institutionaalisen muutoksen vaikutusta jäsenvaltioiden pankkivalvontaan ja rahoitusmarkkinoihin yleisesti. Tutkimusongelmaksi on asetettu pankkiunionin institutionaalinen kehittyminen ja sen vaikutus jäsenmaan pankkivalvontaan. Tutkimusaiheeseen liittyy läheisesti erittäin ajankohtainen aihe pankkikonserni Nordean muuttopäätöksestä Suomeen, jonka myötä Nordea liittyy osaksi Euroopan pankkiunionia. Tutkimuksessa perehdytään tähän ajankohtaiseen aiheeseen ja tarkastellaan pankkiunioniin liittymisen tuomia vaikutuksia yksittäiselle pankkitoimijalle.

Tutkimus on toteutettu systemaattisen kirjallisuuskatsauksen avulla. Tiedonhaussa käytettiin Business Source Complete (EBSCO) –tietokantaa, jossa aineiston haku suoritettiin yksittäisillä hakutermeillä sekä rajaamalla haettavaa aineistoa relevanteilla tekijöillä. Hakutermeillä saadusta aineistosta valittiin osa jatkotarkasteluun luonteensa ja soveltuvuutensa mukaan. Kirjallisuuskatsauksen avulla pyrittiin saamaan riittävän laaja ja monipuolinen kuva tutkittavasta ilmiöstä.

Tutkimuksessa havaittiin, että pankkivalvonnassa on tapahtunut merkittävä institutionaalinen muutos, jossa uudet instituutiot ovat kehittyneet olemassa olevien rinnalle niitä täysin kumoamatta. Aiemmissa tutkimuksissa on havaittu pankkiunionin edistävän euroalueen pankkien yhdenvertaisuutta ja toimintaedellytyksiä. Kuitenkin pankkiunionin monimutkaisuus osaltaan lisää instituution pirstaleisuutta ja heikentää läpinäkyvyyttä. Pankkikonserni Nordea osalta havaittiin, että pankkiunioniin liittyminen tuottaa pankkitoimijalle merkittäviä säästöjä vakaussmaksujen osalta. Tämän havaittiin olevan myös yksi tekijöistä muuttopäätöksen taustalla. Sen lisäksi siihen vaikuttivat pankkiunionissa saavutettavissa oleva kilpailuasema sekä asema suhteessa muihin pankkitoimijoihin. Pankkiunionin toiminnan tarkoituksena onkin luoda pankkitoimijoille tasapuoliset edellytykset kilpailulle ja toiminnalle yleensäkin.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	3
1.1. Johdatus aiheeseen	3
1.2. Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelma	5
1.3. Tutkimusmenetelmä	7
1.4. Tutkielman rakenne	11
2 INSTITUTIONAALINEN MUUTOS	12
2.1. Instituutio käsitteenä	12
2.2. Institutionaalinen muutos	14
2.3. Institutionaaliset koulukunnat muutoksen selittäjinä	17
3 ITSENÄISESTÄ PANKKIVALVONNASTA KOHTI EUROOPAN PANKKIUNIONIA	20
3.1. Finanssikriisin vaikutukset pankkisääntelylle	20
3.2. Pankkivalvonta Suomessa ennen pankkiunionia	23
3.3. Euroopan yhteisen pankkivalvonnan kehittyminen	24
3.4. Yhteinen valvontamekanismi	27
3.4.1. Perusteluja valvontamekanismin puolesta ja vastaan	27
3.4.2. Valvontamekanismin toiminta	29
3.4.3. Valvontamekanismin kustannukset	31
4 PANKKIVALVONNAN INSTITUTIONAALINEN MUUTOS JA SEN VAIKUTUKSET PANKKISEKTORIIN	34
4.1. Pankkivalvonnan muutoksen tarkastelu Mahoneyn ja Thelenin mallin avulla	34
4.2. Pankkivalvonnan muutos institutionalismin koulukuntien näkökulmasta	35
4.3. Pankkivalvonnan institutionaalisen muutoksen haasteet	38
4.4. Pankkivalvonnan tulevaisuus	40
5 NORDEAN SIIRTYMINEN OSAKSI PANKKIUNIONIA	44
5.1. Nordea-konserni	44
5.2. Pääkonttorin muutto Suomeen ja institutionaalisen perustan muutos	44
5.3. Muuton vaikutukset Nordean pankkivalvontaan ja Suomen pankkisektoriin	45
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	48
6.1. Tutkimuksen pätevyyden ja luotettavuuden arviointi	50
LÄHTEET	52

LIITTEET	56
----------------	----

KUVIOT

Kuvio 1. Vähittäisen institutionaalisen muutoksen tyypit.....	16
Kuvio 2. Euroopan finanssivalvontajärjestelmän rakenne	25
Kuvio 3. Italian ja Espanjan pankkien ja valtioiden välinen korrelaatio.....	38

1 JOHDANTO

1.1. Johdatus aiheeseen

Vuoden 2008 finanssikriisin aikana havaittiin merkittävänä puutteena muun muassa se, että pankkien saama julkinen tuki riippui kansallisista hallituksista, joka synnytti merkittäviä maakohtaisia katkoksia. Luonnollisesti tällaisen tilanteen olemassaolo viittaa siihen, että pankkiunionin muodossa oleva ylikansallinen sopimus voisi tuottaa paretoparannuksen markkinoille, sillä se keskittäisi julkiset avustukset ja varmistaisi osaltaan, että päätöksentekijät ottavat huomioon kaikki maat tasavertaisina. Tällainen keskittäminen vaatii kuitenkin hallituksia luopumaan päätöksenteostaan kansallisten pankkijärjestelmien suhteen. (Foarta 2018, 1187-1188.) Tämän myötä pankkivalvontaan sekä sääntelyyn alettiin suunnitella merkittäviä muutoksia. Tavoitteena oli harmonisoida sääntely sekä valvonta yhdistyneen Euroopan finanssimarkkinoilla. (Koetter, Krause & Tonzer 2017, 1.)

Jo ennen globaalia finanssikriisiä ja pankkiunionin kehittymistä havaittiin, että maailmanlaajuinen kehitys oli vahvistanut pyrkimyksiä globaalien pankki- ja rahoitusmarkkinoiden vakauden lisäämiseen. Keskeiseksi haasteeksi nähtiin pankkitoiminnan tuominen kaikkialle maailmaan parhaiden toimintatapojen mukaisesti, sisältäen esimerkiksi kehittyneiden teollisuusmaiden harjoittamat valvonta- ja sääntelykehykset. Tämän tavoitteen lisäksi nähtiin, että vakauden parantamisessa on otettava huomioon muitakin tärkeitä elementtejä osana kokonaisvaltaisempaa kehystä. Ensinnäkin järjestelmän olisi oltava dynaaminen, sillä pankkimarkkinoiden ja –käytäntöjen sekä rahoitusmarkkinoiden nopea muutos haastavat valvojia ja sääntelyviranomaisia eri puolilla maailmaa sopeutumaan tehokkaasti sääntelynormien ja valvontakäytäntöjen toimintatapoihin. Lisäksi nähtiin, että hyviksi todetut toimintatavat eivät välttämättä ole sopivia kaikille pankkiorganisaatioille. Sen vuoksi olikin olennaista ajatella paitsi markkinoiden kurinalaisuuden lisäämistä, pääomavaatimusten uudistamista ja valvontakäytäntöjen tehostamista suurimmissa ja monimutkaisimmissa pankkiorganisaatioissa, mutta myös toisaalta, mi-

ten säännellään ja valvotaan näitä organisaatioita suhteessa pieniin ja keskisuuriin pankkeihin. (Meyer 1999, 345.)

Pankkitoiminta on kautta aikojen ollut yksi maailman säännellyimmistä toimialoista (Chortareas, Girardone & Ventouri 2012, 292). Sääntelyn tarkoituksena on ennen kaikkea turvata sijoittajien ja erityisesti tallettajien saamia (Kontkanen 2012, 24). Euroopan unioniin liittyvä markkinoiden vapauttaminen 1990-luvulla vaikutti huomattavasti pankkien rakenteisiin ja menettelytapoihin. Tähän on liittynyt myös taloudellisen sääntelyn lisääntyminen etenkin vähimmäisvakavaraisuuden suhteen. Pankkien pääomavaatimuksilla voidaankin nähdä olevan merkittävä rooli pankkien epäonnistumisten estämisessä ja koko talouden suojelemisessa negatiivisilta ulkoisvaikutuksilta, sillä kun pankkitalletukset vastaavat pääomavaatimuksia suhteessa pankkien varojen yleiseen riskisyyteen, valvontaviranomaiset voivat varmistua, että pankilla on riittävät resurssit kattamaan riskialttiista lainoista aiheutuvat tappiot, joka minimoi yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset, jos pankkikriisi syntyy. (Chortareas ym. 2012, 292; Oatley 2000, 36.)

Vuonna 2012 perustettiin Euroopan pankkiunioni, joka täydentää talous- ja rahaliittoa (EMU) sekä sisämarkkinoita yhtenäistämällä vastuuta valvonnasta, kriisinratkaisusta ja rahoituksesta EU:n tasolla. Tavoitteena oli, että euroalueen pankit noudattavat samoja sääntöjä, jolloin voidaan varmistua erityisesti siitä, että pankkien riskinotto on harkittua. (Magnus 2017; Suvanto & Virolainen 2014, 3.) Kaikki euroalueen maat kuuluvat pankkiunioniin ja lisäksi muiden EU:n jäsenmaiden on mahdollista liittyä siihen halutessaan (Euroopan unionin neuvosto, 2018). Pankkiunionin tehtävä on ennaltaehkäistä systemaattisesti tärkeiden pankkien maksukyvyttömyys ja kaatuminen, ja tämän myötä välttää myös rajat ylittäviä dominovaikutuksia rahoitusjärjestelmässä. Mikäli merkittävä pankki kuitenkin kaatuisi, pankkiunioni pyrkii minimoimaan tilanteen negatiiviset vaikutukset esimerkiksi yksittäiselle veronmaksajalle. (Dietz 2014, 63.) Pankkiunionin perustamista on perusteltu ennen kaikkea tarpeella katkaista yhteys pankkien ja niiden kotivaltioiden välillä. Kotimaan valvonta ei yksinään riitä, jos rajat ylittävä pankkitoiminta on merkittävää. (Suvanto & Virolainen 2014, 4.)

Jo ennen Euroopan pankkiunionin luomista sen ajateltiin olevan merkittävä askel, jolla on merkittäviä vaikutuksia talouden integroitumiseen, julkiseen talouteen, hallintoon ja viime kädessä myös poliittiseen yhdentymiseen (Pisani-Ferry, Sapir, Véron & Wolff

2012, 4). Pankkiunioni koostuu viidestä osasta, joita ovat sääntely, valvonta, riskienhallinta, talletussuoja sekä pankkijärjestelmän maksuvalmiuden varmistaminen. Se perustuu EU:n jäsenvaltioissa sovellettaviin lakeihin ja säädöksiin, ja näiden pohjalta kehitetään erityisiä säännöksiä valvonnasta, riskienhallinnasta sekä talletussuojasta. Erityissäännökset koskevat yhteistä valvontamekanismia (SSM), kriisinratkaisujärjestelmää (SRM) sekä talletussuojajärjestelmää (SDGS). On kuitenkin huomioitava, että yhteisellä valvontamekanismilla tai kriisinratkaisujärjestelmällä ei ole vaikutusta pankkijärjestelmän maksuvalmiuden jakautumiseen, sillä euroalueella tästä vastaavat Euroopan keskuspankki sekä kansalliset keskuspankit kuten ennenkin. Pankkiunioni voidaankin nähdä Schengenin kaltaisena sopimuksena, joka sallii jäsenvaltioiden osajoukon saavuttavan tiiviimmän yhdentymisen kaikissa jäsenvaltioissa sovellettavan sopimuksen myötä. (Huertas 2016, 24.)

Pankkiunionin etuja on arvioitava ensisijaisesti pitkällä aikavälillä. Hyödyt ja edut ovat saavutettavissa vähentämällä transaktiokustannuksia ja parantamalla rahoituspalveluiden valikoimaa ja laatua. Tämän seurauksena pankkiunionin pitäisi pysytä myötävaikuttamaan euroalueen pankkialan kilpailun lisäämiseen ja rahoituspalveluiden hintojen yhdenmukaistamiseen, mikä puolestaan johtaa tulevaisuuden konsolidointiin. Näiden prosessien laajuus ja nopeus kuitenkin riippuvat pankkijärjestelmän vakauteen liittyvien institutionaalisten muutosten, kuten pankkivalvontamekanismin, ratkaisumekanismin sekä talletussuojajärjestelmän kehittymisen, laadusta. Pankkiunionin perustaminen Euroopan unionissa on ollut selkeä institutionaalinen vastaus vuonna 2008 alkaneeseen rahoituskriisiin. Perustettujen uusien instituutioiden menestyminen riippuu kuitenkin siitä, miten ne sopivat olemassa olevaan instituutiopohjaan Euroopan unionissa. (Beldowski & Slomka-Golebiowska 2016, 154-165.)

1.2. Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelma

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää Euroopan pankkiunionin, ja siinä erityisesti yhteisen valvontamekanismin, kehittymisen taustalla oleva institutionaalinen muutos, ja sen vaikutus jäsenvaltioiden pankkivalvontaan ja rahoitusmarkkinoihin yleisesti.

Vertailukohtana on tilanne ennen pankkiunionin kehittymistä, jolloin euromaat harjoittivat pankkivalvontaa täysin itsenäisesti. Tarkastelu tehdään Suomen osalta, vaikka yhtä hyvin sitä voitaisiin tarkastella myös muiden euromaiden näkökulmasta. Tutkielman laajuus huomioon ottaen on kuitenkin järkevää perehtyä vain tähän rajattuun alueeseen. Vaikka kyseessä onkin ajanjaksojen kvalitatiivinen vertailu, niin yhtä lailla tilanne voisi olla rinnastettavissa pankkiunionin jäsenvaltion ja ei-jäsenvaltion väliseen vertailuun. Tutkielman lopussa onkin lyhyt case-tyyppinen kuvaus pankkikonserni Nordean muutosta Ruotsista Suomeen, jonka myötä se siirtyy Ruotsin itsenäisestä pankkivalvonnasta Suomeen ja näin osaksi yhteisen valvontamekanismin harjoittamaa pankkivalvontaa.

Aikajänteenä tutkimuksen ajallisessa vertailussa on noin kymmenen vuotta. Ajanjakso on valittu vuoden 2008 globaalin finanssikriisin näkökulmasta, sillä sen jälkeen Euroopan pankkiunionia alettiin kehittämään. Näin ollen on luonnollista, että ajanjakso alkaa finanssikriisiä edeltävistä vuosista, jolloin euromaat harjoittivat itsenäistä pankkivalvontaa.

Pankkijärjestelmä ei ole staattinen järjestelmä, joka on tasapainossa, vaan pikemminkin järjestelmä, joka koostuu joukosta instituutioita, jotka muuttuvat asteittain. Tämä tarkoittaa sitä, että niiden nykyinen muoto määräytyy yhtä lailla niiden alkuperäisyyssominaisuuksista, kuin myös pienistä muutoksista olosuhteissa, jotka voivat määrittellä ratkaisut, jotka johtavat tiettyyn suuntaan. Institutionaaliset muutokset ovat seurausta joukosta oikeudellisia ja taloudellisia tekijöitä, jotka luovat uusia instituutioita mukauttamalla nykyisiä, jotka edistävät koko pankkijärjestelmän kehittämistä. (Beldowski & Slomka-Golebiowska 2016, 154.) Näin ollen pankkiunionin kehittymistä on perusteltua tarkastella institutionaalisen teorian, ja erityisesti institutionaalisen muutoksen teorian, avulla. Näin on mahdollista selittää mistä muutos syntyy ja millaisia vaikutuksia sillä voi olla koko pankkisektorille. Tutkimuksessa perehdytään kattavasti institutionaaliseen teoriaan ja sen eri koulukuntiin, joiden avulla pyritään selittämään pankkivalvonnassa tapahtunutta muutosta.

Tutkimusongelmana on pankkiunionin institutionaalinen kehittyminen ja sen vaikutus jäsenmaan pankkivalvontaan, ja siihen vastataan seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

- Millainen institutionaalinen muutos euroalueen pankkivalvonnassa on tapahtunut?
- Millaisia vahvuuksia ja kehityskohtia aiemmissa tutkimuksissa on havaittu pankkiunionin kehittymisen osalta?
- Millaisia vaikutuksia valvontamuodon muuttumisella voi olla merkittävälle pankkitoimijalle, kuten Nordealle?

Aiheena pankkiunionin kehittymisen tarkastelu on mielenkiintoinen, sillä euromailla on pitkä historia itsenäisestä pankkivalvonnasta, ja näin ollen sen institutionaalinen muutos vaikuttaa merkittävästi koko pankkisektorin toimintaan. Lisäksi aihe on ajankohtainen, sillä vuonna 2018 Suomen pankkisektorin voidaan nähdä olevan jatkuvien rakennemuutosten kourissa. Pankkikonserni Nordea päätti muutostaan Suomeen, jolla on merkittävää vaikutusta paitsi Suomen pankkijärjestelmän kokoon, niin myös Suomen pankkisektorin valvonnan yhtenäistämiseen ja kilpailuedellytyksiin. Näin ollen on myös mielenkiintoista tarkastella, miten Nordea on mahdollisesti päättänyt vaihtamaan institutionaalista perustaansa ja päättänyt siirtyä osaksi Euroopan pankkiunionia. Aihetta on mielenkiintoista seurata siltäkin kannalta, että pankkikonserni Danske Bank päätti sulauttaa suomalaiset tytärbankkinsa tanskalaiseen emoyhtiöön vuoden 2018 alusta alkaen, ja näin ollen nykyisin Danske Bank toimii Suomessa sivuliikkeenä ja konsernin valvontavastuu on pääasiassa Tanskan rahoitusvalvojalla. (Euro & Talous 5.12.2017.) Nordea teki vastaavan organisatorisen rakennemuutoksen vuoden 2017 alussa (Nordea.com).

1.3. Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelminä käytetään systemaattista kirjallisuuskatsausta sekä sitä tukemassa dokumenttianalyysia. Kyseiset menetelmät on valittu tutkimuksen tavoitteen mukaan. Tutkimuksella pyritään luomaan kuva pankkivalvonnassa tapahtuneesta institutionaalisesta muutoksesta ja sen vaikutuksesta jäsenmaiden pankkivalvontaan. Pankkivalvontaa sekä pankkiunionin kehittymistä on aiemmissa tutkimuksissa tutkittu kattavasti eri näkökulmista, joten kirjallisuuskatsauksen avulla näistä voidaan luoda kokonaiskuva ja tarkastella niiden yhteyksiä. Kirjallisuuskatsauksen avulla voidaan tarkastella kriittisesti

myös syy-seuraussuhteita. Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä on institutionaalinen muutos, ja siksi kausaalisuhteiden tarkastelu onkin olennaista tutkimuksessa.

Dokumenttianalyysia käytetään usein historian tutkimuksissa, sillä kyseinen analyysimenetelmä tarkoittaa tapaa luoda katsausta todennettavissa olevasta ilmiöstä, jota ei kuitenkaan ole välttämättä mahdollista koota välittömällä havainnoilla, kuten aiemmilla tutkimuksilla. Dokumenttianalyysiin lukeutuvat esimerkiksi erilaiset raportit, sanomalehti- ja aikakauslehtiartikkelit, tilastot sekä asiantuntijoiden julkisuuteen antamat haastattelut. Erityisesti tällaiset dokumentit ovat antoisia silloin, kun tutkittava ilmiö on uusi, eikä siitä näin ollen löydy juurikaan tutkittua lähdeaineistoa. (Anttila, 1998.) Tässä tutkimuksessa tarkasteltava pankkiunionin kehittyminen liittyy vahvasti erilaisiin instituutioihin ja niiden historiaan, jonka vuoksi on katsottu perustelluksi tarkastella myös asiantuntijoiden organisaatioiden erilaisia raportteja aiheesta. Lisäksi pankkikonserni Nordean muutto Suomeen on vielä tutkimuksen tekohetkellä niin tuore, että siitä ei löydy tutkittua lähdeaineistoa, joten sen tarkastelu pohjautuu muun muassa sanomalehtiartikkeleihin. Dokumenttianalyysia on kuitenkin käytetty tutkimuksessa vain kirjallisuuskatsausta tukevana aineistona, joten tutkimushavainnot pohjautuvat pitkälti kirjallisuuskatsauksessa tehtyihin päätelmiin.

Salmisen (2011, 1) mukaan kirjallisuuskatsaus on tutkimustekniikka ja metodi, jossa tarkoituksena on tutkia jo tehtyä tutkimusta. Toisin sanoen, tutkimustekniikkana siinä on tehdä ”tutkimusta tutkimuksesta”, eli kootaan tarkoin valittuja ja relevantteja tutkimuksien tuloksia, joista voidaan tehdä johtopäätöksiä ja uusia tutkimustuloksia.

Muiden metodien tavoin myös kirjallisuuskatsauksen on täytettävä yleiset vaatimukset, jotka voidaan tieteen metodille asettaa (Salminen 2011, 1). Yleisiin vaatimuksiin kuuluvat muun muassa objektiivisuus, julkisuus, itsensäkorjaavuus sekä kriittisyys. Näiden mukaan tutkimuskohteen ominaisuuksien, oletusten ja väitteiden tulee olla tutkijan mielipiteistä riippumattomia, tiedeyhteisössä julkisia sekä kriittisesti arvioitavissa. Lisäksi itsensäkorjaavuudella tarkoitetaan sitä, että tutkimusmenetelmä ei pysyvästi johda tutkijoita harhaan, vaan tutkimuksessa mahdollisesti tehdyt virheet voidaan havaita ja poistaa. (Haaparanta & Niiniluoto 2016, 38-40.)

Systemaattisesta kirjallisuuskatsauksesta puhutaan, kun menetelmässä kiinnitetään huomiota käytettyjen lähteiden yhteyteen (Salminen 2011, 4). Metsämuurosen (2001, 22) mukaan tällaisen katsauksen laatiminen edellyttää yhtä lailla tarkkaa tutkijanotetta kuin mikä tahansa muukin tieteellinen tutkimustyö. Kirjallisuuskatsauksen prosessin suunnittelu ja kuvaus on tärkeää, sillä se on voitava toistaa kuvauksen perusteella samanlaisena. Systemaattisen kirjallisuuskatsauksen etuna on, että sen avulla on tehokasta testata hypoteeseja, esittää tutkimusten tuloksia tiiviisti ja arvioida niiden johdonmukaisuutta (Salminen 2011, 9).

Fink (2005, 3-5) jäsentää kirjallisuuskatsauksen toteuttamisen seitsemään vaiheeseen, joista ensimmäisessä asetetaan tutkimuskysymykset ohjaamaan prosessia. Tämän jälkeen valitaan asetetuille tutkimuskysymyksille soveltuva kirjallisuus ja tietokannat tai muut lähesivustot. Kirjallisuuskatsauksessa huomioidaan tarpeen mukaan myös soveltuvien artikkeleiden lähdeluettelot. Kolmannessa vaiheessa valitaan hakutermit, jotka voivat esimerkiksi sanoja, joita käytetään soveltuvissa artikkeleissa, kirjoissa ja raporteissa.

Näiden vaiheiden jälkeen aloitetaan lähteiden seulonta. Neljännessä vaiheessa karsitaan valituilla hakutermeillä saatuja hakutuloksia siten, että niille asetetaan rajaaviksi kriteereiksi esimerkiksi kieli tai julkaisuvuosi. Tämän jälkeen hakutuloksia seulotaan metodologisesti, jossa kriittisesti arvioidaan artikkeleiden tieteellistä laatua. Metodologisen tarkastelun jälkeen suoritetaan katsaus. Artikkeleista kerättävän tiedon tulee täyttää standardoidun muodon, jotta katsaus on luotettava ja pätevä. Katsauksen teon jälkeen viimeisenä vaiheena on tulosten syntetisointi, eli tulkinta katsauksen tuloksista, jotka perustuvat paitsi käytettävissä olevan kirjallisuuden laatuun ja sisältöön niin myös katsauksen tekijän omiin kokemuksiin. (Fink 2005, 5.)

Empiirisen osion tutkimusaineiston hankinta on toteutettu pääasiassa Business Source Complete (EBSCO) –tietokannan avulla. Aineiston hankinta tehtiin englannin kielellä ja lähdetyyppinä olivat tieteelliset artikkelit. Käytetyt hakutermit on esitelty liitteessä 1. Hakutermeillä saatavat tulokset olivat laajoja, joten rajauksena lähdetyypin ja julkaisukielen lisäksi käytettiin julkaisuajankohtaa, joka määritettiin olevan vuodesta 2005 eteenpäin.

Tietokannasta saatujen hakutulosten lisäksi hyödynnetty relevanttien artikkelien lähde-
luetteloita. Osa jatkotarkasteluun valituista on julkaistu ennen vuotta 2005, mutta luon-
teensa puolesta todettiin niiden olevan relevantteja tutkimuksen kannalta. Jatkotarkaste-
luun valittujen artikkeleiden soveltuvuutta arvioitiin kriittisesti, ja lopulta näistä yhdek-
sän valikoitui kirjallisuuskatsaukseen. Valinnassa kiinnitettiin erityisesti huomiota tut-
kimuksen sisältöön ja sen soveltuvuuteen selittää pankkivalvonnassa tapahtunutta insti-
tutionaalista muutosta. Lisäksi kirjallisuuskatsauksen tukena lähdemateriaaleina on käy-
tetty asiaan kuuluvien instituutioiden, kuten Finanssivalvonnan, Euroopan keskuspankin
ja Suomen Pankin omia julkaisuja, internet-sivustoja sekä erilaisia raportteja.

Liitteessä 1 esitelyjen hakutermien mukaisia hakutuloksia tarkasteltiin kriittisesti. Ha-
kutermejä oli useita, jotta saataisiin otantaan mukaan mahdollisimman erilaisia tutki-
muksia, sillä vaarana saattaisi olla tutkimusten liiallinen samankaltaisuus. Jatkotarkaste-
luun valittiin yhteensä 29 artikkelia, jotka on esitelty tutkielman lopussa liitteessä 2.
Näiden tutkimusten soveltuvuutta osaksi tutkimusta arvioitiin suhteessa tutkimuksen
tarkoitukseen ja tutkimusongelmaan. Jatkotarkasteluun valittujen tutkimusten sisältöä
peilattiin näihin, ja sillä perusteella valittiin kirjallisuuskatsauksen lähdeaineisto.

Valittujen tutkimusartikkelien sisältöön tutustuttiin syvällisesti ja niistä pyrittiin luo-
maan kokonaiskuva. Valituista artikkeleista oli tarkoituksena kriittisesti tarkastelemalla
löytää yhtenäisyyksiä ja tutkielman kannalta relevantteja tutkimustuloksia. Osa valituis-
ta tutkimuksista sivusi vain osittain tutkimuksen aihetta, ja näiden painoarvo pyrittiin
ottamaan huomioon katsausta luodessa ja johtopäätöksiä tehtäessä.

Luvussa viisi käsitellään pankkivalvontamuodon muutosta pankkikonserni Nordean
muuton näkökulmasta. Kyseisen osion aineisto perustuu pitkälti erilaisiin uutisiin ai-
heen ympäriltä, sekä näiden taustoitukseen esimerkiksi organisaation omien julkaisujen
ja internet-sivujen avulla. Aineiston valinta perustuu siihen, että kyseessä on niin tuore
ilmiö, ettei siitä vielä juurikaan löydy tutkittua lähdeaineistoa. Luvun tarkoituksena on-
kin enemmän tarkastella pankkivalvontamuodon muutoksen vaikutuksia käytännön ta-
solla ja sitä, miten nämä vaikutukset ovat olleet osana organisaation johdon päätöstä
pääkonttorin muuton osalta.

1.4. Tutkielman rakenne

Tutkielma rakentuu kuudesta pääluvusta ja niihin liittyvistä alaluvuista. Ensimmäisessä luvussa lukija johdatetaan aiheeseen ja esitellään tutkimuksen tavoitteet sekä tutkimusmenetelmät. Toisessa luvussa luodaan tutkielman teoreettinen viitekehys instituutioteoriasta sekä institutionaalisesta muutoksesta, joka luo perustan pankkivalvonnan muutoksen tarkastelulle.

Kolmannessa luvussa esiteltävää pankkivalvonnan ajallista kehitystä. Aluksi tarkastellaan pankkivalvonnan instituutiota ennen pankkiunionia, josta siirrytään sen kehityksen tarkasteluun. Neljäs luku sitoo yhteen luvut kaksi ja kolme, sillä siinä pureudutaan pankkivalvonnan muutokseen erityisesti instituutioteorian ja sen mallien pohjalta. Samassa luvussa tarkastellaan myös pankkiunionin kohtaamia haasteita ja sen tulevaisuuden näkymiä. Pankkiunioni on yhä keskeneräinen ja sitä pyritään parantamaan jatkuvasti, ja tässä alaluvussa on tarkoitus kuvata juuri niitä kohtia, jotka vaativat vielä kehittämistä, jotta pankkiunionista tulisi mahdollisimman toimiva instituutio. Näiden lukujen avulla vastataan tutkielman ensimmäiseen ja toiseen tutkimuskysymykseen.

Kolmanteen tutkimuskysymykseen vastataan viidennessä luvussa, jossa perehdytään pankkikonserni Nordeaan sekä tämän muuttoon Ruotsista Suomeen, jolloin se liittyi myös pankkiunionin valvonnan alaisuuteen. Katsaus luo mielenkiintoisen tavan tarkastella yhden luottolaitostoimijan kannalta pankkiunionin olemassaoloa ja siihen kuulumista.

Lopuksi, tutkielman viimeisessä luvussa kootaan vielä tutkielman havainnot ja vastaukset tutkimuskysymyksiin. Samalla pohditaan tutkielman pätevyyttä ja arvioidaan sen luotettavuutta.

2 INSTITUTIONAALINEN MUUTOS

2.1. Instituutio käsitteenä

Instituutiot voidaan ymmärtää pelisääntöinä yhteiskunnassa, tai muodollisemmin ilmaistuna, ihmisten suunnittelemina rajoitteina, jotka muovaavat ihmisten välistä vuorovaikutusta. Tämän seurauksena ne luovat kannustimia luonnolliselle kaupankäynnille, olivatpa ne sitten poliittisia, sosiaalisia tai taloudellisia. Instituutiot luovat yhteiskuntaan vakaan rakenteen, ja ne voivat olla luotuja tai yksinkertaisesti ajan myötä kehittyneitä. (North 1990, 3-6.)

Instituutiot sisältävät erilaisia muodollisia rajoitteita, jotka on laadittu ihmisten vuorovaikutuksen muodostamiseksi. Nämä rajoitteet koostuvat säännöistä jotka ilmaisevat mitkä aktiviteetit ovat kiellettyjä, ja toisaalta mitkä taas voivat olla yksittäisille henkilöille joskus mahdollisia harjoittaa. Muodollisten rajoitteiden lisäksi instituutiot koostuvat kirjoittamattomista, epävirallisista ohjeista, jotka tukevat ja täydentävät näitä. Usein instituutioiden määritelmät käsittelevät niitä suhteellisen kestävinä toimintoina poliittisessa ja sosiaalisessa elämässä, kuten sääntöinä, normeina ja menettelytapoina, jotka rakentavat käyttäytymistä ja joita ei voida helposti tai hetkellisesti muuttaa. Idea jonkinlaisesta pysyvyydestä on käytännössä rakennettu nimenomaan instituution määritelmään ja se pätee niin sosiologisiin, rationaalsiin kuin historiallisiinkin lähestymistapoihin. (Mahoney & Thelen 2010, 4.) Institutionaalinen muutos aikaansaa tavan, jolla yhteiskunnat kehittyvät ajan myötä ja siten ovat avain historiallisen muutoksen ymmärtämiseen (North 1990, 3).

Institutionaalisen ajattelun ja näkemysten muovautumiseen ovat vaikuttaneet useat tieteenalat, kuten esimerkiksi makrososiologia, sosiaalihistoria sekä kulttuuritieteet. Näillä aloilla instituutioita on aina pidetty sosiaalisen ja poliittisen elämän peruselementteinä. Uudet näkemykset antropologiasta, historiasta ja mannermaisesta sosiaalihistoriasta ovat haastaneet sekä funktionalismin että individualismin deterministisiä ominaisuuksia, sillä ne ovat valaisseet sitä, miten merkittävä sosiaalinen käsite on, ja toisaalta sitä, mi-

ten symbolinen toiminta muokkaa toimijoiden käsityksiä. Tämä ajattelutapa viittaa siihen, että institutionaaliset voimat muokkaavat yksilöllisiä mieltymyksiä, sosiaalista toimintaa, valtiota sekä kansalaisia. Tällaisten erilaisten institutionaalisten lähestymistapojen ei voida odottaa lähentyvän yhteisiä olettamuksia ja tavoitteita. Näin ollen onkin kehittynyt monia uusia instituutioita, jotka ovat saaneet vaikutteita esimerkiksi taloustieteestä, organisaatioteoriasta, poliittisesta tieteestä sekä myös julkisesta vallasta. (Powell & DiMaggio 1991, 3.)

Powellin ja DiMaggion (1991, 3-4) mukaan uusi institutionaalinen taloustiede on tuonut vivahteen realismia mikrotaloustieteen teorian oletuksiin. Yksilöt pyrkivät maksimoimaan käyttäytymisensä vakiintuneiden ja johdonmukaisten mieltymystensä mukaan, mutta institutionaalisten ekonomistien mukaan he tekevät niin kognitiivisten rajojen, puutteellisen tiedon sekä sopimusten seurannan ja täytäntöönpanon vaikeuksien vuoksi. Instituutioita syntyy ja ne jatkavat olemassaoloaan silloin, kun niiden antamat edut ylittävät transaktiokustannukset, joita aiheutuu instituutioiden luomisesta ja ylläpidosta. Vaihdon osapuolet haluavat säästää transaktiokustannuksissa ympäristössä, jossa informaatio on kallista, osa ihmisistä käyttäytyy opportunistisesti ja rationaalisuus on rajoittunut. Haasteena on siis ymmärtää, miten tällaiset liiketoimintaan liittyvät ominaisuudet aiheuttavat tietyn tyyppisiä taloudellisia instituutioita. Organisatoristen taloustieteilijöiden mukaan instituutiot vähentävät epävarmuutta tarjoamalla luotettavat sekä tehokkaat puitteet taloudelliselle kaupankäynnille.

Uuteen institutionaaliseen taloustieteeseen pohjautuvan analysoinnin perustana onkin transaktiot, ja näistä erityisesti Oliver Williamsonin tulkinnat ovat tunnettuja. Williamson (2000, 596-600) tulkitsee instituutioteorian neljätasoisena mallina, jossa ensimmäisellä tasolla vaikuttavat epäviralliset säännökset, kun taas seuraavalla tasolla mukaan tulevat viralliset säännöt, toisin sanoen institutionaalinen ympäristö. Williamson asettaa transaktiot kolmannelle tasolle, sillä tällä tasolla mukaan tulevat esimerkiksi omistusoikeudet. Tämän jälkeen tasolla neljä tapahtuu resurssien kohdentaminen. Tasojen ideana on se, että korkeampi taso asettaa rajoituksia alla oleville tasoille, mutta toisaalta myös alemmilta tasoilta tulee vastakaikua ylemmille tasoille. Ideaalitulanteessa tasot ovat täysin liittyneinä toisiinsa. Nämä tasot kuvastavat myös eri teorioita, jotka liittyvät instituutioteoriaan, kuten sosiaalteoria, omistusoikeuksien ja transaktiokustannusten talousteoria sekä neoklassinen talousteoria.

2.2. Institutionaalinen muutos

Douglass Northin (1990, 83) mukaan muutos tyypillisesti koostuu monitahoisten sääntöjen, normien ja täytäntöönpanon pienistä mukautuksista, jotka aikaansaavat institutionaalisen kehityksen. Institutionaalisen viitekehyksen kokonaisvaltainen vakaus mahdollistaa monitahoisen muuttumisen ajan ja paikan suhteen. Kyseinen vakaus toteutuu monimuotoisten rajoitteiden olemassaololla, joihin sisältyy muodollisia, hierarkkisia sääntöjä, joissa kunkin tason saavuttaminen on kalliimpaa kuin edellisen. Lisäksi ne sisältävät epävirallisia rajoituksia, jotka ovat sääntöjen laajennuksia, kehittelyitä ja täsmennyksiä, ja jotka ovat osaltaan pysyviä, koska ne ovat osa tavanomaista käyttäytymistä. Ne antavat ihmisille mahdollisuuden muuttaa jokapäiväistä prosessiaan ilman, että tarvitsee miettiä tarkkaan muutoksen ehtoja kussakin prosessin vaiheessa. Epävirallisten rajoitusten pysyvyyttä ilmentävät rutiinit, tavat, perinteet sekä yleissopimukset, ja yhdessä muodollisten sääntöjen kanssa ne muovaavat ihmisten jokapäiväistä elämää ja ohjaavat päivittäistä toimintaa. (North 1990, 83.)

Institutionaalisen muutoksen tärkeimmät lähteet ovat suhteellisissa hinnoissa tapahtuvat perustavanlaatuiset muutokset, kuten muutokset tuotannon ja informaation kustannuksissa sekä näiden lisäksi teknologian muutokset. Osa näistä suhteellisista hintamuutoksista on eksogeenisia analyttiselle kehitykselle, mutta useimmat niistä ovat endogeenisiä, mikä heijastaa yrittäjien, niin poliittisten, taloudellisten kuin sotilaallistenkin, jatkuvia maksimoivia ponnistuksia, jotka aiheuttavat muutoksia suhteellisiin hintoihin ja johtavat siten institutionaalisiin muutoksiin. Suhteellisten hintojen muuttamisen taustalla on yrittäjän hankkima taito ja osaaminen muuttaa havaittuja mittaus- ja täytäntöönpanokustannuksia sekä muuttamalla uusien kauppojen ja sopimusten kustannuksia ja hyötyjä. (North 1990, 84.)

North (1990, 86) esittelee tasapainoesimerkin, jonka avulla voidaan tarkastella sitä, milloin suhteelliset hinnanmuutokset johtavat institutionaalisiin muutoksiin ja milloin ne taas johtavat yksinkertaisesti sopimusten uusimisiin olemassa olevien sääntöjen puitteissa. Esimerkissä institutionaalinen tasapaino olisi tilanne jossa, otettuna huomioon toimijoiden neuvotteluvoima ja taloudellisen kokonaisuuden muodostavat kaupan sopi-

mukset, yksikään toimijoista ei pidä mielekkäänä osoittaa resursseja sopimusten uudelleenjärjestelyihin. Tällainen tilanne ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikki osapuolet olisivat tyytyväisiä olemassa oleviin sääntöihin ja sopimuksiin, vaan ainoastaan sitä, että osapuolten välisen sopimuksen muuttamisen suhteelliset kustannukset ja edut eivät tee sitä kannattavaksi. Olemassa olevat institutionaaliset rajoitteet ovat määrittäneet ja luoneet tilanteessa tasapainon. (North 1990, 86.)

Esimerkin mukaisessa tilanteessa institutionaalisen muutoksen prosessi lähtee liikkeelle siitä, että suhteellisten hintojen muutos johtaa yhden tai molempien osapuolien väliseen vaihtoon, sillä joko poliittiselta tai taloudelliselta kannalta tarkasteltuna jompikumpi tai molemmat saavuttaisivat paremman hyödyn muuttamalla sopimusta. Kuitenkin sopimukset yleisesti sisältävät sääntöjen hierarkiaa, joten uudelleenneuvottelu ei välttämättä ole mahdollista ilman merkittävämpää sääntöjen uudistamista. Näin ollen osapuoli, joka haluaa parantaa neuvotteluasemaansa voi hyvinkin yrittää käyttää resursseja sääntöjen uudistamiseen vielä korkeammalle tasolle. Normin mukaisessa käyttäytymistilanteessa suhteellisten hintojen muutos tai muutos mieltymyksissä johtaisi sen asteittaiseen häviämiseen ja sen korvaamiseen erilaisella normilla. Ajan kuluessa sääntö voi muuttua tai yksinkertaisesti jäädä huomioimatta tai ei-pakottavaksi, ja yhtä lailla tapa tai perinne voi vähitellen heikentyä ja tulla korvatuksi uudella. (North 1990, 86.)

Epävirallisten rajoitusten yksi tärkeimmistä tehtävistä on muokata ja täydentää muodollisia sääntöjä. Täten muodollisten sääntöjen muutos tai niiden täytäntöönpano johtaa esimerkissä epätasapainotilanteeseen, sillä vakaan ja pysyvän tilanteen teoreettinen konteksti muodostuu muodollisten ja epävirallisten rajoitusten sekä täytäntöönpanojen summasta. Huomionarvoista on kuitenkin se, että muutos institutionaalisessa rajoitteessa aiheuttaa transaktiokustannusten muutoksen sekä ponnisteluja uusien yleissopimusten tai normien kehittämiseksi, jotka taas ratkaisevat tehokkaasti uusia syntyneitä ongelmia. Uusi epävirallinen tasapaino kehittyy vähitellen muodollisten sääntöjen muutoksen jälkeen. Yleensä normit, eli epäviralliset rajoitteet, pysyvät merkittävinä vakauskautena, mutta uudet muodolliset säännöt kumoavat ne muutoksen aikana. (North 1990, 87-88.)

Mahoney ja Thelen (2010, 15) esittelevät neljä tyypillistä institutionaalisen muutoksen mallia, jotka vapaasti suomennettuina ovat syrjäyttäminen (displacement), kerrostumi-

nen (layering), ajautuminen (drift) sekä konvertoituminen (conversion). Syrjäyttäminen kuvastaa sitä miten uusien sääntöjen käyttöönotto syrjäyttää olemassa olevat, kun taas kerrostumismallissa uudet säännöt otetaan käyttöön olemassa olevien rinnalle. Ajautumismallissa on kyse siitä, että ympäristön aiheuttamat muutokset saavat aikaan muutoksia olemassa oleviin sääntöihin. Yhtä lailla myös konversiomallin taustalla on ulkoisia vaikutuksia, sillä siinä olemassa oleviin sääntöihin tulee muutoksia niiden strategisen uudelleenasettelun myötä. Säännöt siis pysyvät muodollisesti samoina, mutta niitä tulkitaan ja sovelletaan uudella tavalla. (Mahoney & Thelen 2010, 15-18.)

	Syrjäyttäminen	Kerrostuminen	Ajautuminen	Konvertoituminen
Vanhojen sääntöjen kumoaminen	Kyllä	Ei	Ei	Ei
Vanhojen sääntöjen laiminlyönti	-	Ei	Kyllä	Ei
Muutos vanhojen sääntöjen vaikutukseen	-	Ei	Kyllä	Kyllä
Uusien sääntöjen esittely	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei

Kuvio 1. Vähittäisen institutionaalisen muutoksen tyypit (mukaellen Mahoney & Thelen 2010, 16)

Yllä olevaan taulukkoon on koottu Mahoneyn ja Thelenin mallin mukaisen vähittäisen institutionaalisen muutoksen tyyppien ominaisuudet. Kuten aiemmin mainittu, ajautumis- ja konvertoitumistyyppit pohjautuvat olemassa oleviin sääntöihin, kun taas syrjäyttämis- ja kerrostumismekanismeissa uudet säännöt ovat vaikuttamassa muutokseen. Esimerkiksi ajautumismekanismissa institutionaalinen muutos muodostuu aiemman instituution sääntöjen laiminlyönnin myötä, tai tarkemmin sanottuna siitä, että instituutiota ei ole mukautettu ja päivitetty niin, että se voisi säilyä muuttuneessa ympäristössä. Kerrostumismekanismissa taas institutionaalinen muutos muodostuu uusien instituutioiden tai sääntöjen liittyessä olemassa olevien rinnalle. (Mahoney & Thelen 2010, 19-20.)

2.3. Institutionaaliset koulukunnat muutoksen selittäjinä

Toistaiseksi instituutioteoria on selittänyt paremmin institutionaalista vakautta kuin muutosta (Hall & Taylor 1996, 936). Suurin osa institutionaalisista muutosten teorioista, jotka kuuluvat erilaisiin institutionaaliin koulukuntiin, selittävät muutoksia eksogeenisellä vaihtelulla jossakin muuttujissa, jotka vaikuttavat institutionaaliseen vakauteen tai muutokseen (Stacey & Rittberger 2003, 859). Koulukunnista erityisesti rationaalisen valinnan institutionalismien (rational choice institutionalism) sekä historiallisen institutionalismien (historical institutionalism) avulla voidaan selittää institutionaalista muutosta. Historiallisen institutionalismien koulukunta määrittelee instituutiot virallisiksi tai epävirallisiksi menettelytavoiksi, rutiineiksi, normeiksi ja käytännöiksi, jotka on upotettu politiikan tai poliittisen talouden organisaatorakenteeseen. Ne voivat vaihdella perustuslaillisten sääntöjen tai byrokratian vakiintuneista menettelytavoista työehtosopimuksiin tai pankkiyhteisöihin liittyviin yleissopimuksiin. Yleisesti koulukunta yhdistää instituutiot organisaatioihin sekä virallisten organisaatioiden julistamiin sääntöihin. Historiallisen institutionalismien koulukunta voidaan erottaa muista koulukunnista neljän ominaispiirteensä suhteen. Ensinnäkin, koulukunta pyrkii käsitteellistämään instituutioiden ja yksilöllisen käyttäytymisen välisen suhteen suhteellisen laajasti, ja toiseksi, se korostaa instituutioiden toiminnan ja kehityksen välisen vaikutusvallan asymmetriaa. Kolmanneksi, koulukunta näkee institutionaalisen kehityksen siten, että siinä korostetaan kehityskulun riippuvuutta ja tahattomia seurauksia. Lisäksi siinä ollaan erityisen kiinnostuneita institutionaalisen analyysin sisällyttämisestä siihen, että muut tekijät, kuten ideat, voivat vaikuttaa poliittisiin tuloksiin. (Hall & Taylor 1996, 938.)

Rationaalisen valinnan institutionalismi on kehitetty samaan aikaan historiallisen koulukunnan kanssa, mutta kuitenkin suhteellisen eristyksissä tästä. Rationaalisen valinnan koulukunnassa tyypillisesti käytetään käyttäytymisoletusten ominaisuuksia. Yleisesti ottaen sen mukaan asianomaisilla toimijoilla on pysyvä valikoima mieltymyksiä tai makuja, ja he käyttäytyvät täysin instrumentaalisesti maksimoidakseen preferenssinsä. Todettakoon myös, että näiden saavuttaminen on hyvin strateginen tapa, joka edellyttää toimijalta laajamittaista laskelmointia. Koulukunta näkee politiikan sarjana kollektiivisiä toimintahäiriöitä, jotka voidaan määritellä tapauksiksi, jossa yksilöt toimivat maksimoidakseen omien preferenssiensä saavuttamisen ja näin tyypillisesti tuottavat lopputu-

loksen, joka on kollektiivisesti suboptimaalinen, eli tilanteessa voitaisiin löytää toinen lopputulos, joka lisäisi ainakin yhden toimijan hyvinvointia ilman, että muut toimijat kärsisivät. Tyypillisesti se, mikä estää toimijoita tekemästä kollektiivisesti tasapainoista valintaa, on sellaisten institutionaalisten järjestelyjen puuttuminen, jotka takaisivat muiden vastavuoroisen käyttäytymisen. Tästä klassinen esimerkki on vangin dilemma (prisoner's dilemma). (Hall & Taylor 1996, 945.)

Yksi rationaalisen valinnan institutionalismin suurimmista myötävaikutuksista on strategisen vuorovaikutuksen roolin korostaminen poliittisten lopputulosten määrittelyssä. Kuten jo aiemmin mainittu, koulukunnan mukaan toimijan käyttäytymistä todennäköisesti eivät ohjaa persoonattomat historialliset voimat, vaan strateginen laskelmointi, johon vaikuttaa merkittävästi toimijan odotukset siitä, miten muut osapuolet todennäköisesti toimivat. Instituutiot jäsentävät tällaisia vuorovaikutuksia vaikuttamalla vaihtoehtojen valikoimiin ja järjestykseen tai tarjoamalla tietoa ja täytöntöönpanomekanismeja, jotka vähentävät epävarmuutta muiden vastaavasta käyttäytymisestä ja mahdollistavat näin mahdollisesti parempia sosiaalisia lopputuloksia. (Hall & Taylor 1996, 945.)

Vaikka kyseiset koulukunnat edustavat eri ajanjaksoja, ne silti täydentävät toisiaan hyödyllisesti. Rationaalisen valinnan institutionalismi soveltuu paremmin lyhyen aikavälin institutionaalisen hajoamisen analysointiin, kun taas historiallinen institutionalismi on merkittävämpi koulukunta selitettäessä pitkäaikaista institutionaalista vakautta. (Stacey & Rittberger 2003, 867.) Näiden kahden koulukunnan yhteensovituksen myötä Glöcklerin, Lindnerin ja Salinesin (2017, 1139) ovat laatineet yhteenvedon (ks. Lindner 2003a, 2003b), jossa on määritelty kolme niin sanottua lisääntymismekanismia, jotka edistävät institutionaalisten asetusten vakautta. Institutionaalinen muutos puolestaan syntyy, kun nämä mekanismit menettävät voimansa. Mekanismit ovat seuraavat:

- yleinen tasapaino kokonaiskustannusten ja –hyötyjen välillä institutionaalisten järjestelyjen puitteissa;
- yksittäisen toimijan preferenssit sekä tämän olosuhteiden neuvotteluvoima; ja
- institutionaalisen rakenteen kyky vastata muutoksiin asteittain.

Näistä ensimmäinen ja toinen mekanismi ovat peräisin pääasiassa rationaalisen valinnan institutionalismin näkökulmasta, kun taas kolmas liittyy historiallisen institutionalismin näkökulmaan. Yhteenvedossa on todettu, että kynnys muutokseen täyttyy, jos ja vain, jos kaikki kolme lisääntymismekanismia hajoavat samanaikaisesti, sillä jokainen niistä

on erikseen tarpeellinen ja yhdessä ne ovat riittäviä tuottamaan muutoksen. Vaikka eksogeeninen sokki voi edesauttaa institutionaalista kehitystä pahentamalla institutionaalisten puitteiden sisäisiä haavoittuvuuksia, sen ei odoteta aiheuttavan kuitenkaan radikaaleja muutoksia itsessään. (Glöckler ym. 2017, 1139.)

3 ITSENÄISESTÄ PANKKIVALVONNASTA KOHTI EUROOPAN PANKKIUNIONIA

3.1. Finanssikriisin vaikutukset pankkisääntelylle

Vuonna 2008 finanssikriisin ulottuvuudet johtivat päättäjien asettamiin koordinoituihin vaatimuksiin pääoman määrälle ja laadulle, makrotaloudelliselle sääntelylle, rajat ylittävien pankkien toiminnalle, kannustinjärjestelmille ja muille vastaaville (Kirova 2017, 31). Rahoituskriisi on osoittanut, että pankkien omavaraisuusaste on ollut liian alhainen tappioiden ottamiseksi riittävästi huomioon. Lisäksi on havaittu, että monilla pankeilla ei ollut riittävästi likviditeettiä, jotta se pysyisi toiminnallisena pankkienvälisillä markkinoilla myös häiriöiden aikana. Tästä syystä Baselin pankkivalvontakomitea muotoili uusia sääntelyohjeita (Basel III) koskien pankkien pääomavaatimuksia pyrkimyksenä tehdä pankit vakaammiksi vaarantamatta kuitenkaan niiden tehokkuutta. Tässä tulisi parantaa asteittain sekä oman pääoman suhdetta että pankkien pääoman laatua. Lisäksi likviditeetin suhteen Basel III edellyttää, että pankeilla on riittävästi lyhytaikaisia likvidejä varoja, kuten käteisvaroja, varmistaakseen lyhyen aikavälin maksuvalmius on riittävä kriisin sattuessa. Kuitenkin myös pitkäaikaisten talletusten vähimmäisvaatimukset ovat välttämättömiä, jotta pankit eivät myy pitkäaikaisia varojaan suuressa määrin katkaakseen maksujaan mahdollisen kriisin aikana. (Bremus & Lambert 2014, 30.) Kirovan (2017, 31) mukaan pankkisektorilla on saavutettu merkittävää edistystä pienemmän riskin ja paremman valvonnan suhteen vuosien 2008 ja 2016 välillä. Valvonnasta ja riskienhallinnasta onkin tullut pankkisektorin ydintoiminto. Nämä toiminnot ovat kuitenkin vaatineet osansa pankkien kannattavuudesta. Vuonna 2015 EKP:n suoraan valvomien pankkien oman pääoman tuotto (ROE) nousi 4,5 prosenttiin verrattuna vuoden 2014 2,8 prosenttiin. Tästä myönteisestä kehityksestä huolimatta oman pääoman tuotto on edelleen hyvin alhainen verrattuna aikaan ennen finanssikriisiä, jolloin se oli noin 15 prosenttia.

Bremus ja Lambert (2014, 30) toteavat myös, että pankkitoiminnan integroitua ja muuttuessa yhä kansainvälisemmäksi on eurooppalaisen pankkivalvonnan lainsäädännön yhdenmukaistaminen välttämätöntä lieventämään kansallisten etujen vaikutusta sääntelyyn. Tätä varten hyväksyttiin yhteinen sääntökirja (Single Rulebook), jonka tarkoituksena oli varmistaa, että uusia sääntöjä sovelletaan yhdenmukaisesti kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Euroopan pankkivalvontalainsäädännön yhdenmukaistaminen vähentää kilpailun vääristymiä Euroopan pankkimarkkinoilla ja vähentää pankkien kannustimia ohjata liiketoimintapäätöksiään erilaisilla kansallisilla sääntelystandardeilla. (Bremus & Lambert 2014, 31.)

Kirova (2017, 31) toteaa, että euroalueen pankkien alhainen kannattavuus ja vaatimattomat näkymät määräytyvät pitkälti suhdanteiden ja rakenteellisten tekijöiden perusteella. Suhdannetekijöistä voidaan mainita globaalin ja erityisesti euroalueen talouskasvun heikentyneet näkymät sekä pankkien korkotuottojen alhainen korkotaso. Alhaisen kannattavuuden syynä voi olla se, että euroalueella esiintyy suuria lainaeriä, jotka pitkälti määräävät pankkien korkeat luottotappiovaraukset ja siten haittaavat pankkien kykyä laajentaa uusia lainoja. Muita kannattavuutta ja tehokkuutta heikentäviä tekijöitä ovat riskienhallinnan kasvavat välittömät ja välilliset kustannukset sekä eräiden suurten pankkien suuret oikeudenkäyntikulut. (Kirova 2017, 31.) Euroopan pankkiviranomaisen (European Banking Authority) joulukuussa 2016 tekemässä riskinarviointiraportissaan antamien tietojen mukaan yli 44 prosenttia Euroopan unionin pankeista on maksanut yli 500 miljoonaa euroa korvauksia, oikeudenkäyntikuluja ja muita vastaavia maksuja finanssikriisivuosista lähtien. Pankeista 37 % ovat maksaneet yli miljardi euroa kyseisistä kulueristä.

Finanssikriisin alussa teollisuusmaiden pankkisektorien luottojen suhde BKT:hen nähden oli korkeimmillaan historiassa. Vaikka monissa maissa lainavolyymit ovat laskeutuneet kriisin jälkeen, niin silti Euroopan pankkisektorin osuus on edelleen valtava. Esimerkiksi Yhdysvalloissa yksityiselle sektorille myönnetty pankkilaina on vain noin puolet BKT:stä, ottaen kuitenkin huomioon, että pääomanmarkkinoilla on suurempi rooli yritysten rahoittamiseen kuin Euroopassa. Lisäksi vuosien 2008 ja 2012 välillä euroalueen maissa, kuten Saksassa, Ranskassa ja Hollannissa, kotimaisten pankkien kokonaisvarat suhteessa bruttokansantuotteeseen laskivat. Talouden luottovolyymin kasvu onkin

tärkeä indikaattori tulevissa kriiseissä, sillä luottojen voimakas kasvu saattaa viitata siihen, että talous tai yksittäinen sektori ylikuumenee. (Bremus & Lambert 2014, 33-34.)

Pankkisektorin markkina-asema on viime vuosina kehittynyt eri euroalueen maissa eri tavalla. Esimerkiksi Saksan, Espanjan ja Italian viiden suurimman pankin osuus pankkien kokonaisvarallisuudesta jatkoi kasvuaan kriisin jälkeen, kun taas Ranskassa ja Alankomaissa pankkien osuus laski. Toisaalta vahva markkinakeskittyminen voi edistää vakautta, sillä sääntelyviranomaisen saattaa olla helpompi valvoa pankkisektoria, jossa on pieni määrä suuria pankkeja. Lisäksi vahvan keskittymisen sekä markkinavoiman myötä pankit voivat hallita suurempia voittomarginaaleja, mikä helpottaa pääomapuskureiden kertymistä kertyneillä voittovaroilla. Tämä taas parantaa pankkien joustavuutta mahdollisissa sokkitilanteissa. Pankkisektorin vallitsevan markkina-aseman kääntöpuolena on kuitenkin sen negatiivinen vaikutus toimialan vakauteen. Jos pieni määrä suuria pankkeja hallitsee markkinoita, se luo moraalisen riskin pankeille, koska ne voivat odottaa valtion tukevan niitä kriisin sattuessa niiden merkittävyyden vuoksi (”too big to fail”) ja näin niillä on kannustimia ottaa enemmän riskejä kuin ilman suoraa valtion tukea. Lisäksi kun markkinat ovat vahvasti keskittyneet, sokkien kohdistumisella yksittäisiin suuriin pankkeihin on suurempi vaikutus koko talouteen. Pankkijärjestelmän kokoa ja keskittymistä tuleekin seurata osana makrotason valvontaa ja kilpailupolitiikkaa. Mitä suurempi ja keskittynyt pankkijärjestelmä on, sitä tärkeämpää on toimivan valvonta- ja ratkaisumekanismin olemassaolo. (Bremus & Lambert 2014, 34-35.)

Kuten aiemmin todettiin, niin Basel III:n mukaan sekä oman pääoman suhdetta että laatua on parannettava vähitellen. Omavaraisuusasteen kannalta tarkasteltuna pääomakanta on keskimäärin kasvanut monissa maissa niin, että edellä mainitun Baselin kriteerit täyttyvät, mutta se on edelleen heikko useissa maissa. Erityisesti Saksassa ja Hollannissa pankkisektori on heikosti pääomitettu ja omavaraisuusaste on vain noin viisi prosenttia. Vertailuna esimerkiksi Yhdysvalloissa pankkisektori on paremmin pääomitettu ja siellä omavaraisuusaste on noin 12 prosenttia. Oman pääoman laatua voidaan mitata suhteuttamalla luottotappiot bruttolainojen määrään, ja se on erityisen heikko Italiassa ja Espanjassa. Italiassa tappiollisten lainojen määrä kasvoi noin kahdeksasta prosentista noin 14 prosenttiin lainoista vuosien 2008 ja 2012 välillä. Myös Espanjassa kyseinen osuus lähes kaksinkertaistui näiden vuosien aikana. Lisäksi Espanjassa ja Italiassa keskimää-

räinen oman pääoman tuotto (return on equity, ROE) oli negatiivinen vuonna 2012. Yleisesti alhainen oman pääoman tuotto voitaisiin tulkita merkiksi jatkuvasta ylikapasiteetista pankkisektorilla – suuri määrä pankkeja, joilla on samanlaiset liiketoimintamallit, pankkien välinen kilpailupaine on suuri ja voittomarginaalit alhaiset. Näin ei kuitenkaan välttämättä ole, sillä oman pääoman tuotto voi olla myös alhainen, jos esimerkiksi pankit tekevät varauksia varoistaan. (Bremus & Lambert 2014, 35-37.)

Muiden tekijöiden ohella myös matalat luotonannon marginaalit ovat vaikuttaneet eurooppalaisiin pankkeihin siten, että ne ovat investoineet yhä enemmän valtion joukkolainoihin rahoitus- ja valtionvelkakriisin aikana. Pankkien valtion joukkovelkakirjasalkujen monipuolistuminen osoittaa, että euroalueen valtion joukkovelkakirjalainojen osuus on myös kasvanut kriisin jälkeen, kun aiemmin se oli pienentynyt huomattavasti Euroopan rahoitusmarkkinoiden yhdentymisen myötä. (Bremus & Lambert 2014, 37.)

3.2. Pankkivalvonta Suomessa ennen pankkiunionia

Pankkivalvonnan, ja ylipäätään koko rahoitusmarkkinoiden valvonnan, tavoitteena on aina ollut rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaaminen, joka luodaan varmistamalla luottamuksen säilyminen rahoitusmarkkinoita sekä niillä toimivia instituutioita kohtaan. Vuodesta 1993 lähtien pankkivalvonnasta on Suomessa vastannut Rahoitustarkastus, ja samana vuonna säädettiin myös laki luottolaitosten toiminnasta, joka on pankkitoiminnan sääntelyn perusta. Valvontajärjestelmä uudistettiin vuonna 2009, jolloin valvontaviranomaisen rooli siirtyi Finanssivalvonnalle, johon yhdistettiin Rahoitustarkastus ja Vakuutusvalvontavirasto. Finanssivalvonta on valvontatoimissaan itsenäinen valvontaviranomainen, vaikka se toimiikin hallinnollisesti Suomen Pankin yhteydessä. Suomen Pankin rooli pankkivalvonnassa perustuu pääasiassa sen rooliin keskuspankkina, jonka tehtävänä on toteuttaa rahapolitiikkaa, jonka Euroopan keskuspankki on määritellyt. Tämän lisäksi sen tehtävänä on esimerkiksi huolehtia maksu- ja rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta sekä tehokkuudesta, eli niin sanotusta oversight-valvonnasta. Eduskunnan pankkivaltuuston, joka on yksi Finanssivalvonnan hallintoelimistä, tehtävänä taas on huolehtia valvontaviranomaisen toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja tehokkuuden valvonnasta. (Kontkanen 2012, 36; Finanssivalvonta.)

Finanssivalvonnan valvonnan alaisuudessa on ennen pankkiunionin kehittymistä ollut vastaavia instituutioita kuin sen jälkeenkin, muun muassa luottolaitoksia, pankkeja sekä erilaisia rahastoja. Lakiin perustuvaa valvontaa ja ohjausta se harjoittaa antamalla valvottavilleen määräyksiä ja ohjeita sekä näiden lisäksi tekee erilaisia tarkastuksia. Lisäksi sillä on oikeus tarvittaessa määrätä tehtäväksi erityistarkastuksen. Valvojan toiminnassa keskeisen osan muodostaa riskien valvonta ja tätä varten Finanssivalvonta kerää säännöllisesti tietoa valvottavista ja analysoi niiden toimintaa. Lisäksi toinen merkittävä osa valvonnasta koskee vakavaraisuusvaatimuksia ja niitä on yhtenäistetty Euroopan unionin alueella sekä laajemmin niin sanotun Baselin pankkivalvontakomitean toimesta. Vakavaraisuusvaatimusten tarkoituksena on varmistaa, että pankilla on riittävästi pääomaa kattamaan odottamattomat luottosalkkujensa tappiot. Tämän saavuttamiseksi sääntelyviranomaiset voivat antaa standardin vaatimuksen, joka pakottaa pankit pitämään pääomaa tietyn prosenttiosuuden varoistaan. Yhtä lailla käytössä voi olla riskipainotettu vaatimus, jonka mukaan pankkien on pidettävä pääomaa suhteessa eri lainoihin liittyviin riskeihin. (Kontkanen 2012, 24-36; Oatley 2000, 36.) Vakavaraisuusvaatimusten tulee kuitenkin heijastaa todellisia riskejä, sillä muuten ne voivat tahattomasti saada pankit joko pitämään liikaa tai riittämättömästi pääomia. Riittämätön pääoma lisää pankkien epäonnistumisen vaaraa, kun taas liiallinen pääoma aiheuttaa tarpeettomia kustannuksia pankeille ja niiden asiakkaille, jolla on kielteisiä vaikutuksia pankkijärjestelmän tehokkuuteen. (Chortareas ym. 2012, 292.)

Finanssivalvonnan toiminnan kulut katetaan pääasiassa valvontamaksuilla, jotka peritään valvottavilta. Maksujen suuruus määräytyy maksukertoimilla taseen loppusummas-
ta ja liikevaihdosta tai esimerkiksi rahastoyhtiöiden hallinnoimien sijoitusrahastojen varoista. Lisäksi osa kuluista tulee katetuksi erillisillä toimenpidemaksuilla ja viisi prosenttia Finanssivalvonnan valvontakuluista katetaan Suomen Pankin ylijäämästä. (Kontkanen 2012, 38.)

3.3. Euroopan yhteisen pankkivalvonnan kehittyminen

Vuoden 2008 lopulla puhjenneen globaalin finanssikriisin jälkeen havaittiin merkittäviä puutteita finanssimarkkinoiden kansainvälisessä valvonnassa sekä erityisesti sen koor-

dinoinnissa, ja näin ollen käynnistettiin koordinoitua Euroopan pankkivalvonnan kehittäminen. Loppuvuodesta 2009 annettiin ehdotus uutta eurooppalaista valvontajärjestelmää koskevista asetuksista, jotka hyväksyttiin seuraavana vuonna. Kehitys alkoi Euroopan finanssivalvontajärjestelmän (European System of Financial Supervision, ESFS) perustamisella, johon järjestelmäriskikomitea (European Systemic Risk Board, ESRB), joka vastaa makrotason vakauden valvonnasta. Komitean lisäksi ESFS rakentuu pankkivalvonnasta (European Banking Authority, EBA), Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisesta (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) sekä Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisesta (European Securities and Markets Authority, ESMA). Yhdessä näistä kolmesta käytetään lyhennettä ESA, joka tulee sanoista European Supervisory Authorities, eli Euroopan valvontaviranomainen. Lisäksi järjestelmään kuuluu yhteiskomitea, Euroopan valvontaviranomaisten yhteistyöelin sekä kansalliset valvontaviranomaiset. Uudet viranomaiset jatkoivat aikaisempien niin kutsuttujen valvojien komiteoiden työtä. (Brunnermeier, James & Landau 2016, 217; Kontkanen 2012, 38; Finanssivalvonta.) Kuvio 2 kiteyttää finanssivalvontajärjestelmän rakenteen ja sen jakautumisen mikro- ja makrotason valvontaan.



Kuvio 2. Euroopan finanssivalvontajärjestelmän rakenne (Finanssivalvonta)

Valvontaviranomaisten tavoitteena on ennen kaikkea parantaa sisämarkkinoiden toimintaa varmistamalla yhdenmukainen ja tehokas valvonta Euroopassa. Tähän pyritään edistämällä yhtenäistä valvontakulttuuria sekä sääntelyn yhdenmukaista noudattamista. Eri-tyisesti valvontaviranomaiset kiinnittävät huomiota riskien valvontaan ja sen asianmukaiseen tasoon. Lisäksi uusien valvontaviranomaisten yhdeksi avaintavoitteeksi on asetettu asiakkaansuoja. (Kontkanen 2012, 38-39.) Näin ollen finanssivalvontajärjestelmän syntymisen ja kehittymisen myötä tunnistettiin, että millaisista elementeistä uuden pankkiunionin haluttiin muodostuvan. Yllä kuvattu Euroopan finanssivalvontajärjestelmä on siis kokonaisuudessaan osa suurempaa Euroopan pankkiunionia. (Dietz 2014, 63.)

Ensimmäinen merkittävä askel kohti pankkiunionin perustamista oli valvontapilarin käyttöönotto, jonka myötä alettiin pohtia, että pitäisikö Euroopan Keskuspankin (EKP) toimia koko euroalueen taloudellisena valvojana. Valvojan roolin ja rahapolitiikan yhdistämisessä samaan instituutioon nähtiin olevan sekä haittoja ja hyötyjä, joista suurin etu olisi tiedonkulun tehokkuus valvojien ja rahapolitiikan parissa työskentelevien välillä, joka näin johtaisi myös rahapolitiikan nopeisiin reagointeihin taloudellisissa ahdingkutilanteissa. Pelkona oli kuitenkin myös, että rahoitusvalvonnassa tehdyt virheet vaikuttaisivat EKP:n maineeseen ja näin heikentäisivät hintojen vakautta. Varautuakseen näihin Euroopan komissio pyysi EBA:a laatimaan ohjekirjan valvontaan, jotta säilytetään markkinoiden eheys ja varmistetaan pankkivalvonnan yhdenmukaisuudesta kaikille 27 EU:n valtiolle. (Brunnermeier ym. 2016, 219-220.)

Toinen merkittävä askel pankkiunionin täydentämiseen oli Eurooppalaisen kriisinratkaisujärjestelmän (Single Resolution Mechanism, SRM) perustaminen. Kesällä 2013 Euroopan komissio esitti ehdotuksen menettelytavoista vaikeuksissa olevien pankkien pelastamiseksi kriisinratkaisujärjestelmän rahaston avulla. Tämän tarkoituksena oli tuoda merkittäviä etuja kansallisten menettelyjen ja varojen monimutkaisiin verkostoihin. Vahvan keskeisen päätöksenteon tarkoituksena oli varmistaa nopea ja tehokas päätöksenteko, välttää koordinoimatonta toimintaa, minimoida kielteiset vaikutukset rahoitusmarkkinoiden vakauteen ja rajoittaa taloudellisen tuen tarvetta. Asetus astui voimaan elokuussa 2014. (Brunnermeier ym. 2016, 220.)

Pankkiunionin kolmas pilari, Euroopan komission ehdottama talletusvakuutuksen luominen, on osoittautunut kaikkein kiistanalaisimmaksi. Monen euroalueen jäsenmaan mukaan talletussuojajärjestelmiä on ensin perustettava, ennen kuin EU-laajuinen mekanismi voidaan ottaa käyttöön. Lisäksi monet kansalliset pankit vastustavat tiukasti talletusvakuutuksen eurooppalaistamista. (Brunnermeier ym. 2016, 221.) Komissio on antanut lokakuussa 2017 ehdotuksen talletussuojajärjestelmän toteuttamiseksi siten, että järjestelmä perustuisi yhteiseen talletussuojarahastoon, jonka varat kerättäisiin maksuina pankeilta. Pankeilta perittävät maksut perustuisivat yksittäisten pankkien riskisyyteen, ja tällä onkin perusteltu erityisesti sitä, että näin kyettäisiin ottamaan huomioon pankkijärjestelmän erityispiirteet. Näin ollen talletussuojajärjestelmässä ei todennäköisesti syntyisi tilannetta, jossa jonkin jäsenmaan maksut talletussuojarahastoon ylittäisivät maan pankkien rahastosta saamat hyödyt. Komission ehdotukseen ei ole vielä tutkielman kirjoitushetkellä saatu ratkaisua. (Euro & Talous 2/2018, 5.)

Euroopan pankkiunioni koostuu siis kolmesta pilarista, joiden tarkoituksena on parantaa Euroopan unionin pankkisektorin vakautta. Pankkiunionin muodostavat yhteinen pankkivalvontamekanismi (Single Supervisory Mechanism, SSM) eurooppalainen yhteinen kriisinratkaisujärjestelmä sekä yhteinen talletussuojajärjestelmä (Single Deposit Guarantee Scheme, SDGS), jonka kehittäminen on vielä tutkielman kirjoittamishetkellä kesken. Lisäksi toimintaan voidaan nähdä kuuluvan yhteinen sääntökirja (Single rule book). (Dietz 2014, 63.)

3.4. Yhteinen valvontamekanismi

3.4.1. Perusteluja valvontamekanismin puolesta ja vastaan

Ylikansallisen pankkivalvontaviranomaisen perustaminen osana kattavaa pankkiunionin hanketta on mahdollisesti ollut suurin askel Euroopan yhdistymisessä euroon siirtymisen jälkeen vuonna 1999. Dietz (2014, 63) puhuu valvontamekanismin puolesta erityisesti taloudelliselta kannalta, nimittäin rajat ylittävien pankkien valvomiseksi perustettu ylikansallinen elin Euroopassa ei ainoastaan minimoi pankkisektorille asetettuja tariffeja ja kauppараjoituksia, vaan myös sääntelyn arbitraasia. Lisäksi sen tulee mahdollistaa valvontayhteisön toimivan nopeammin ja tehokkaammin kriisitilanteissa ja vähentää

myös yhteistyökustannuksia talouden tasapainotilanteissa. (Dietz 2014, 63.) Taloudellisen näkemyksen lisäksi Dietz (2014, 63) toteaa taustalla olleen myös poliittisia syitä. Yksi niistä oli tehottomuusyhteistyö pankkien valvonnasta vastaavien EU:n kansallisten viranomaisten välillä taantuman aikana, mikä johti aiemmin mainitun ESFS:n perustamiseen.

Euroalueen laajuisen pankkiunionin luomisessa aiheutti merkittävästi keskustelua se, että olisiko pankkivalvonnan tehtävästä vastaava viranomainen EKP:n hallinnon alainen, tai jopa osa sitä, vai olisiko se erillinen instituutio Brysselissä. Keskustelu aiheen ympärillä johtui siitä, että suurimpana huolenaiheena oli potentiaalinen eturistiriita keskuspankin toimiessa pääasiallisena pankkivalvojana, sillä joillekin pankeille se voisi luoda kannustimen poiketa rahapolitiikan päätavoitteesta, eli hintavakaudesta, ja tehdä päätöksiä perustuen tarpeeseen säilyttää oman pankkisektorinsa hyvinvointi, tai vielä pahempaa, ryhtyä taloudelliseen ylivaltaan, jossa keskuspankki joutuisi painamaan rahaa rahoitusjärjestelmän vakauden säilyttämiseksi. Lisäksi nähtiin, että pankkivalvonnan virheet voisivat vahingoittaa keskuspankin uskottavuutta. (Brunnermeier ym. 2016, 369-370.)

Kuitenkin pankkiunionin luomisen puolesta esitettiin myös positiivisia argumentteja, kuten esimerkiksi tiedonsaannin kehitys, sillä vaikka EKP:n oli tarkoitus toimia pankkien viimeisenä turvaajana (lender of last resort), niin silti sillä oli finanssikriisin aikana hyvin vähän tietoa pankkien hallussa olevien vakuuksien arvosta. Tällöin tiedonjako oli hyvin rajattua, ja kansalliset keskuspankit olivat yleisesti haluttomia siirtämään EKP:lle tietojaan. Toinen tärkeä keskustelu pankkiunionin kehittämisvaiheessa käytiin sen laajuuden osalta. Saksalaiset vaativat, että valvonnan laajuutta olisi rajoitettava siten, että kansallisille valvontaviranomaisille jätettäisiin joitakin valtuuksia, eritoten pienet pankit sekä talletukset ja lainat, kun taas Ranska halusi myös pienten pankkien olevan eurooppalaisen pankkivalvonnan alaisuudessa. Sen mukaan myös pienet pankit voivat olla merkittäviä. Tosiasiassa kuitenkin Ranskan argumenttiin on voinut vaikuttaa se, että useimmat pankit Ranskassa ovat suuria pankkeja. (Brunnermeier ym. 2016, 370.)

Keskustelua käytiin myös sen osalta, että tulisiko makrotaloudellista sääntelyä eurooppalaistaa ja mahdollisesti missä määrin. Kun finanssikriisin aikana sääntely oli pitkälti keskittynyt kunkin pankin luotettavuuteen erikseen, niin kriisin jälkeen painopiste siirtyi

koko rahoitusjärjestelmän luotettavuuden tarkasteluun ja näin ollen mikrotaloudellista sääntelyä täydennettiin makrotaloudellisella, joka liittyy läheisesti rahapolitiikkaan. Näiden välisen yhteyden myötä pidettiin luonnollisena laajentaa EKP:n vaikutuspiiriä myös makrotalouspolitiikkaan, sillä näin EKP voi sopeuttaa aluepolitiikkaa sekä samalla hillitä kansallisia kuplia ja luottoepätasapainoa. (Brunnermeier ym. 2016, 371.)

3.4.2. Valvontamekanismin toiminta

Nimitys yhteinen valvontamekanismi tulee englanninkielisestä termistä Single Supervisory Mechanism, josta yleisesti käytetään lyhennettä SSM (Euroopan keskuspankki). Samaa lyhennettä käytetään myös suomen kielessä, jonka lisäksi toisinaan näkee käytettävän suomenkielisestä nimityksestä tulevaa lyhennettä YVM (Finanssivalvonta; Euroopan keskuspankki). Yhteisen valvontamekanismin piirissä ovat kaikki euroalueeseen kuuluvat maat, mutta myös muiden EU:n jäsenmaiden on mahdollista liittyä siihen (Suvento & Virolainen 2014, 3). Mekanismin toiminnasta vastaavat Euroopan keskuspankki (EKP) ja euroalueen jäsenvaltioiden kansalliset toimivaltaiset viranomaiset. YVM vastaa luottolaitosten vakavaraisuusvalvonnasta jäsenmaissa ja sen tavoitteena on varmistaa EU:n säännösten täytäntöönpano yhdenmukaisesti, mutta samalla kuitenkin ottaen huomioon luottolaitosten erilaisuuden esimerkiksi niiden koon, liiketoimintamallien tai sääntely-ympäristön suhteen. Yhteisen valvontamekanismin päätavoitteet ovat Euroopan pankkijärjestelmän turvallisuuden ja vakauden turvaaminen, finanssimarkkinoiden yhdentymisen lisääntyminen sekä yhdenmukaisen valvonnan turvaaminen. (Euroopan keskuspankki 2014, 5.)

Mekanismi vastaa suurimpien ja merkittävimpien pankkiryhmien valvonnasta. Kansallisten valvontaviranomaisten, kuten Finanssivalvonnan, vastuulle jäävät kaikkien muiden pankkien valvonta. YVM-asetus sekä –puiteasetus määrittelevät sen, millä perusteella pankki luokitellaan merkittäväksi ja siten kuuluvaksi EKP:n suoran valvonnan piiriin. (Magnus M. 2017.) Luottolaitosta pidetään merkittävänä, kun se täyttää vähintään yhden seuraavista kriteereistä: varojen kokonaisarvo ylittää 30 miljardia euroa tai varojen kokonaisarvo suhteessa jäsenvaltion bruttokansantuotteeseen ylittää 20 %, se on saanut Euroopan vakausmekanismista suoraa tukea, se kuuluu jäsenvaltiossa sijaitsevien kolmen merkittävimmän luottolaitoksen joukkoon tai sen varojen kokonaisarvo on yli 5

miljardia euroa ja sen rajat ylittävien saamisten tai velkojen määrä useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa ylittää 20 % sen kokonaisvaroista tai –veloista. Lisäksi vaikka nämä kriteerit eivät täytyisi, YVM voi silti julistaa luottolaitoksen merkittäväksi, kun sen tarkoituksena on varmistaa korkeatasoinen ja johdonmukainen valvonta. (Euroopan keskuspankki.) Kun luottolaitos tai instituutioryhmä on todettu merkittäväksi, niin kaikkia tätä ryhmää edustavia laitoksia pidetään merkittävinä riippumatta siitä, täyttävätkö tytäryhtiöt erikseen edellä mainitut kriteerit (Dietz 2014, 65). Loppuvuodesta 2014 lähtien EKP on vastannut 129 merkittävän pankin suorasta valvonnasta, joiden yhteenlaskettu omaisuus on noin 82 % euroalueen pankkisaamisista (Kirova 2017, 26).

Yhteisen valvontamekanismin valvontaperiaatteena on, että se pyrkii varmistamaan valvonnan asianmukaisen tason sekä johdonmukaisuuden. Valvonta perustuu kansainvälisiin standardeihin, ja Baselin pankkivalvontakomitean julkaisemat yleiset periaatteet yhdessä Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) sääntelyn kanssa muodostavat vakaan perustan mekanismin toiminnalle. Valvontamekanismin ensimmäisenä periaatteena onkin parhaiden käytäntöjen käyttö, joka tarkoittaa sitä, että sen jatkuvasti kehitettävä valvontamalli perustuu ympäri Eurooppaa kehitettyihin nykyaikaisiin valvontakäytäntöihin sekä –prosesseihin, jolloin siinä yhdistyvät jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten hyväksi todetut toimintatavat. Valvontamenetelmiä arvioidaan jatkuvasti, jotta niitä voidaan tilanteen mukaan parantaa nopeasti tarkoituksenmukaisiksi. Luottolaitosten valvontaprosessi voidaankin esittää syklinä, joka muodostuu jatkuvasta valvonnasta, parannusmahdollisuuksien kartoittamisesta ja hyödyntämisestä sekä menettelyjen ja standardien kehittämisestä. (Euroopan keskuspankki, Pankkivalvontaopas 2014, 5-19.)

Yhteisen valvontamekanismin valvontatehtävien suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaa mekanismin valvontaelin, joka tekee valmistelutyön ja esittää päätösluonnoksia EKP:n neuvostolle. Valvontaelin muodostuu puheenjohtajasta ja varapuheenjohtajasta sekä neljästä EKP:n edustajasta. Näiden lisäksi valvontaelimeen kuuluu yksi kunkin jäsenvaltion kansallisen valvontaviranomaisen edustaja. (Euroopan keskuspankki, Pankkivalvontaopas 2014, 12.) Valvontaryhmien päivittäisiin perusvalvontatoimiin kuuluu muun muassa valvottavien luottolaitosten viranomaisraporttien, tilinpäätöstietojen sekä niiden sisäisten asiakirjojen analysointi, jatkuva riskien ja hyväksytyjen riskimallien analysointi sekä luottolaitosten elvytysuunnitelmien arviointi (Pankkivalvontaopas 2014, 31).

Yhteisen valvontamekanismin pyrkimyksenä on varmistaa, että vakavaraisuusvalvontaan liittyvä Euroopan unionin politiikka pannaan täytäntöön jäsenmaissa yhdenmukaisesti ja tehokkaasti. Näin ollen EKP:n tulee valvoa myös sellaisia pienempiä luottolaitoksia ja sivuliikkeitä, jotka ovat sijoittuneet valvontamekanismin jäsenvaltioihin tai toimivat sivuliikkeinä emoyhtiölle, joka on sijoittautunut mekanismiin osallistumattoon jäsenvaltioihin. Saavuttaakseen nämä tavoitteet kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja EKP:n tulee tehdä vilpittöntä yhteistyötä ja luoda tehokas tietojenvaihto YVM:n puitteissa sekä lisäksi harmonisoida prosessit sekä varmistaa valvonnan tulosten yhtenäisyys. Vähemmän merkittävien luottolaitosten valvonnan järjestämisen päävastuu on kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla, mutta tarvittaessa EKP:n henkilöstö voi osallistua tiettyihin toimiin, kuten esimerkiksi luottolaitoksissa tehtäviin tarkastuksiin. Tarjoamalla asiantuntemustaan ja tukeaan EKP samalla edistää yhteisen valvontakulttuurin toteutumista YVM:n mukaisesti. (Pankkivalvontaopas 2014, 40-41.)

Yhteisen kriisinhallitusjärjestelmän tarkoituksena on täydentää valvontamekanismin toimintaa. Sen tavoitteena on varmistaa, että pankit, joita ei hallinnoida asianmukaisesti ja joilla on epäoikeudenmukaiset liiketoimintamallit, voivat epäonnistua, mutta siten, että tämä tapahtuu ennakoitavasti, tietyssä järjestyksessä ja yhdenmukaisesti koko pankkiunionissa ja koko EU:ssa. Samanaikaisesti tavoitteena on, että pankin ratkaisujen ei pitäisi maksaa veronmaksajille, kuten tapahtui finanssikriisin aikana. Kustannusten tulisikin koitua yksinomaan pankkien sidosryhmille – osakkeenomistajille ja obligaatioiden haltijoille, eli samoille tahoille, jotka myös hyötyvät liiketoiminnasta. (Kirova 2017, 27-28.)

3.4.3. Valvontamekanismin kustannukset

EKP:n tehtävä on huolehtia tarpeellisista taloudellisista ja inhimillisistä voimavaroista, jotta sille määritellyt tehtävät pystytään hoitamaan. Varmistaakseen oman riippumattomuutensa sekä kansallisten kilpailuviranomaisten ja markkinaosapuolten että rahapolitiikan ja valvontatehtävien osalta, EKP ei saa EU:sta tai kansallisista talousarvioista lainkaan rahaa sen toiminnallisiin tehtäviin. Sen sijaan näiden toimintojen harjoittami-

nen katetaan maksuilla, jotka peritään jäsenvaltioissa toimivilta luottolaitoksilta. (Dietz 2014, 70.)

EKP määrittelee valvontatehtävistä aiheutuvien vuotuisten kustannusten perusteella, että kuinka paljon valvontamaksuja on kunakin vuonna perittävä. Kerättävien valvontamaksujen kokonaismäärän tulee kattaa EKP:lle koituvat valvontamenot, ja sen laskennassa otetaan huomioon sekä arvioidut kokonaismenot kyseiseltä vuodelta että mahdolliset yli- tai alijäämät edellisiltä vuosilta. Vuosittaisten valvontamaksujen kokonaismäärä julkistetaan vuosittain 30.4. mennessä EKP:n päätöksellä. Valvontamaksukaudella 2018 valvontamaksujen kokonaismääräksi on arvioitu 474,8 miljoonaa euroa, joka on lähes 50 miljoonaa euroa suurempi kuin vuonna 2017. Euroopan keskuspankin nettisivujen mukaan arvioitu menojen kasvu liittyy vuoden 2018 uusiin valvontatehtäviin sekä siihen, että edelliseltä valvontamaksukaudelta siirretty ylijäämä on vuonna 2018 pienempi kuin aiemmin. (Euroopan keskuspankki.)

Yksittäinen määrän, jonka instituutiot joutuvat maksamaan, riippuu asianomaisen luottolaitoksen merkittävyydestä ja riskiprofiilista, mukaan lukien riskipainotetut omaisuuserät. EKP:n valvontamaksuja koskevan asetuksen mukaan kaikki yksiköt, joille YVM:lla on valvontavelvollisuus (ei ainoastaan merkittävät laitokset), ovat velvollisia maksamaan vuosittaiset valvontapalkkiot EKP:lle. Palkkiot koostuvat kahdesta eri osasta – kaikille valvottaville yhteisestä kiinteästä vähimmäispalkkiosta (vähimmäismaksukomponentti) sekä muuttuvasta palkkiosta (vaihteleva maksukomponentti). Vähimmäismaksukomponentti merkittävillä pankeilla määritellään siten, että näiden valvontamaksujen yhteenlasketusta määrästä 10 % tulee jaettavaksi tasan valvontamaksuvelvollisten kesken. Kuitenkin jos merkittävän pankin varojen kokonaismäärä on enintään 10 miljardia euroa, sen vähimmäismaksukomponentti on puolet määritellystä. Vähemmän merkittävillä pankeilla vähimmäismaksukomponentti määräytyy vastaavalla tavalla, eli 10 % valvontamaksujen yhteenlasketusta määrästä jaetaan tasan näiden pankkien kesken. Vaihtelevalla maksukomponentilla on tarkoituksena kattaa se osa valvontakustannuksista, jota vähimmäiskomponentti ei kata, sekä lisäksi pienille merkittävillä pankeilla myönnetty valvontamaksuhelpotus. Maksuosuus määritellään luottolaitoksen taaseen loppusumman sekä sen kokonaisriskialttiuden avulla, johon sisältyvät sen riskipainotetut varat. Vaihteleva maksukomponentti on sitä suurempi, mitä riskipitoisempi ja

suurempi luottolaitos on. Euroopan keskuspankin mukaan 31.7.2017 valvontamaksuvelvollisista merkittäviä pankkeja on ollut 119 kappaletta ja vähemmän merkittäviä pankkeja 2.916 kappaletta. (Dietz 2014, 70; Euroopan keskuspankki.)

Pankkiunionin olemassaolo vaikuttaa suoraan pankkeihin kohdistuviin välittömiin kustannuksiin valvonnan ja sääntelyn myötä. Välittömien kustannusten lisäksi pankkiunionista aiheutuu myös välillisiä kustannuksia pankeille. Ensinnäkin, yhteisen valvontamekanismin osalta pankit sopivat siitä, että EKP toimii itsenäisenä valvojana, mutta on epävarmaa millaista politiikkaa se valvojana harjoittaa ja onko se ristiriidassa rahapolitiikan toiminnon kanssa. Kirovan (2017, 34) mukaan kriitikot väittävät, että vaikka EKP yrittää edistää talouskasvua määrällisen keventämisohjelman avulla, niin samalla se asettaa tiukempia pääomavaatimuksia sääntelyn vähimmäisvaatimuksen yläpuolelle, joka on määritelty EKP:n valvonta- ja arviointiprosessissa (SREP). Tällä on luonnollisesti negatiivinen vaikutus kasvuun. Toteutetun valvonta- ja arviointiprosessin tulosten mukaan EKP:n välittömässä valvonnassa olevat pankit joutuivat vuonna 2016 hyväksymään yli 30 peruspistettä korkeammat pääomavaatimukset kuin edellisenä vuonna. Vaikka tällaista kehitystä voidaan pitää sujuvana siirtymisenä täydellisen Basel III:n toteutukseen, se silti asettaa euroalueella toimivia merkittäviä pankkeja epäsuotuisaan asemaan verrattuna kilpailijoihinsa. (Kirova 2017, 34.)

4 PANKKIVALVONNAN INSTITUTIONAALINEN MUUTOS JA SEN VAIKUTUKSET PANKKISEKTORIIN

4.1. Pankkivalvonnan muutoksen tarkastelu Mahoneyn ja Thelenin mallin avulla

Luvussa kaksi esiteltiin Mahoneyn ja Thelenin (2010, 15-18) malli vähittäisen institutionaalisen muutoksen eri mekanismeista ja niiden ominaisuuksista. Mallin neljä muutosmekanismia vapaasti suomennettuina ovat syrjäyttäminen, kerrostuminen, ajautuminen sekä konvertoituminen. Muutosmekanismeilla selitetään sitä, miten institutionaalinen muutos tapahtuu, ja toisaalta miten erilaisia muutokset voivat olla.

Mekanismeista ajautumisessa on kyse siitä, että muutos tapahtuu instituution laiminlyönnin myötä, tai tarkemmin sanottuna siitä, että instituutiota ei ole muokattu ja päivitetty perinteisen olemuksensa säilyttämiseksi muuttuneessa ympäristössä. Tämän vuoksi ajaututaan uuteen tilanteeseen, jossa vanhat instituutiot eivät enää toimi kuten ennen, sillä sääntöjen ja toimeenpanon välille kasvaa ero. Kerrostumismallissa taas on kyse siitä, että institutionaalinen muutos syntyy uusien instituutioiden tai sääntöjen liittyessä olemassa oleviin tai rinnakkaisiin. Tällöin vanhat instituutiot jatkavat olemassaoloaan, mutta ne muuttavat muotoaan uusien sääntöjen astuessa voimaan. Syrjäyttämismekanismissa taas on kyse siitä, että vanha instituutio yksinkertaisesti korvataan uudella, joka voi tapahtua äkillisesti tai vähitellen ajan myötä. Molemmissa tapauksissa kuitenkin muutos tapahtuu tavalla, joka ei johda sääntöjen muuttumiseen. Konvertoituminen usein tapahtuu silloin, kun säännöt ovat riittävän monitulkintaisia, jolloin niistä voidaan luoda uusia tulkintoja. (Mahoney & Thelen 2010, 19-22.)

Pankkivalvonnan institutionaalista muutosta tarkasteltaessa mekanismeista ajautuminen ja konvertoituminen eivät selitä pankkisektorilla tapahtunut muutosta, sillä niissä muutos tapahtuu olemassa olevien sääntöjen ja instituutioiden puitteissa, eikä uusia instituutioita liity muutokseen. Pankkivalvonnan muutos perustuu pankkiunionin syntymiseen,

joka kehittyi luvussa 3.2. esiteltyjen kolmen pilarin syntymisen myötä. Pankkivalvontaa harjoittavat instituutiot ovat olleet olemassa jäsenvaltioissa jo ennen pankkiunionin kehittymistä, ja toisaalta ne ovat myös jatkaneet olemassaoloaan uuden instituution kehittymisen myötä. Pankkiunioni on kehittynyt vähitellen itsenäisten pankkivalvontainstituutioiden rinnalle.

Näin ollen Mahoneyn ja Thelinin mallin mekanismeista jäljelle jäävät syrjäyttämisen- ja kerrostumismekanismit, jotka molemmat perustuvat uusien instituutioiden esittelyyn. Syrjäyttämismekanismissa uudet instituutiot syrjäyttävät olemassa olevat, joka ei kuvaa pankkivalvonnassa tapahtunutta muutosta. Pankkivalvonnan institutionaalisessa muutoksessa pankkiunioni uutena instituutiona ei kumoa täysin olemassa olevia instituutioita, sillä jäsenvaltiot jatkavat edelleen ei-merkittävien luottolaitosten valvontaa pankkiunionin rinnalla, kuten ennenkin. Näin ollen pankkivalvonnan institutionaalista muutosta selittämään jää kerrostumismekanismi, jonka mukaan vanhoja instituutioita ei kumota eikä laiminlyödä, vaan ne jatkavat uusien instituutioiden rinnalla. Lisäksi vanhojen instituutioiden vaikutus ei ole muuttunut. Kerrostumismekanismi kuvaa pankkivalvonnassa tapahtunutta institutionaalista muutosta, jossa on luotu uusi instituutio tukemaan ja ennen kaikkea yhtenäistämään vanhojen yksittäisten instituutioiden toimintaa, kuitenkin syrjäyttämättä täysin niiden toimintaa.

4.2. Pankkivalvonnan muutos institutionalismin koulukuntien näkökulmasta

Rationaalisen valinnan institutionalismin näkökulmasta keskeinen tekijä luvussa kaksi esitellyn lisääntymismekanismiin hajoamiseen on se, kun institutionaalinen rakenteen toiminta häiriintyy ja tällöin kustannus-hyötyanalyysi muuttuu ratkaisevasti. Keväällä 2012 tuli yhä selvemmäksi, että nykyiset pankkivalvonnan institutionaaliset puitteet ovat riittämättömiä. Euroalueen jäsenmaat joutuivat kohtaamaan niin sanotun taloudellisen trilemman, joka johtui sisäisestä yhteensopimattomuudesta kolmen eri osa-alueen kesken, joita olivat jäsenmaiden itsenäisen rahapolitiikan kieltäminen, kansallisesti harjoitetut finanssipolitiikat sekä valtion ja sen pankkien välinen riippuvuussuhde (bank-sovereign nexus). Näistä viimeisin tarkoittaa tilannetta, jossa jäsenmaa harjoittaa itse-

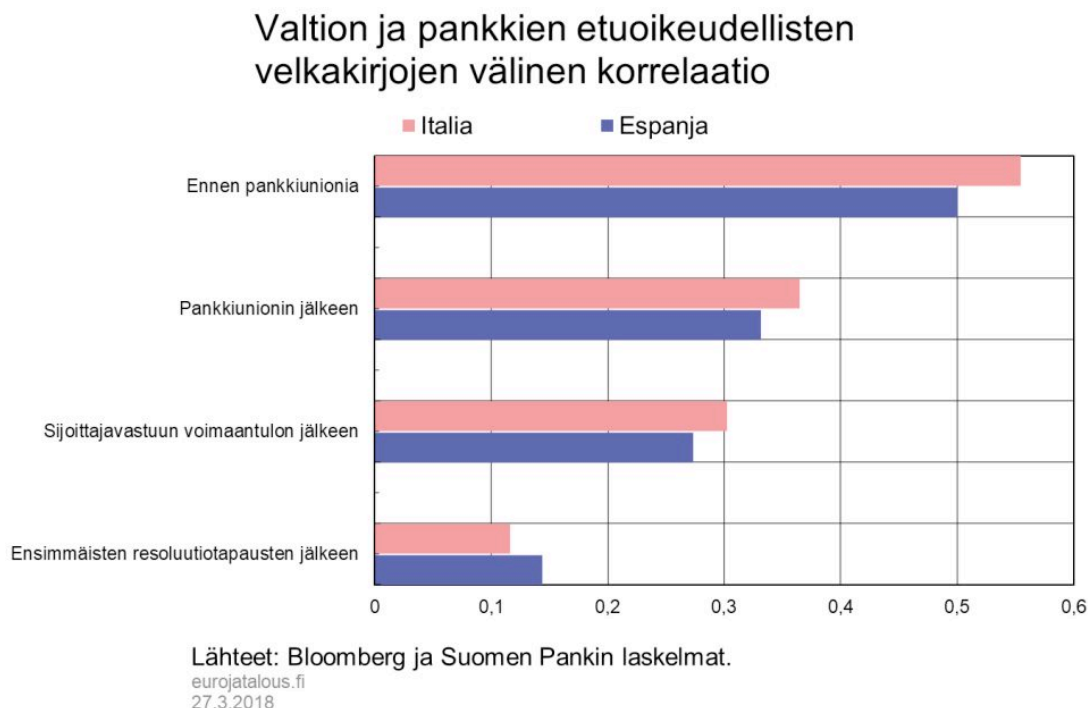
näistä pankkivalvontaa ja tämän ohella sen valvotuilla pankeilla oli suuria valtionvelkoja, joille jäsenmaa itse oli myöntänyt takaukset, jolloin joidenkin valtioiden velkaan kohdistuvalla riskillä alkoi olla oleellista vaikutusta rahapolitiikan välittymiseen. (Glöckler ym. 2017, 1141.) Tätä voidaan kuvata myös jäsenvaltion luottokelpoisuuden ja tämän pankkisektorin luottokelpoisuuden väliseksi yhteydeksi (Dietz 2014, 63), sillä esimerkiksi valtionlainalle ilmenevien mahdollisten maksujen seurauksena uuden takauksen ilmoittaminen tai olemassa olevan takauksen jatkaminen voivat vakavasti uhata itsenäisen hallituksen vakavaraisuutta ja näin mahdollisesti asettaa valtion ja pankin välisen yhteyden epäedulliseen asemaan. Tällöin sijoittajat saattavat pitää ilmoitettua takausta merkinä valtion velan kestävyysheikkenemisestä, joka heijastuu myös pankkisektorille. (European Central Bank, Leonello 2017, 1.) Näin ollen siis taloudellisen ja fiskaalisen kehityksen eriytyminen oli voimakasta euromaiden välillä. Keväällä 2012 luodut institutionaaliset puitteet eivät kyenneet korjaamaan näitä epäkohtia. Vaikka Euroopan vakausmekanismilla on ollut mahdollisuus tarjota epäsuoraa rahoitustukea jäsenmaan pankkisektorin pääomapohjan vahvistamiseksi vuodesta 2011 lähtien, se ei kuitenkaan tarjoa tukea muuten kuin lainan muodossa, sillä se ei salli yllä mainittua valtion itselleen myöntämää takausta. (Glöckler ym. 2017, 1141.)

Tämä selittää sen, miksi markkinareaktio Euroopan vakausmekanismin myöntämälle Espanjan pankkisektorin välilliselle pääomakorotukselle oli hyvin negatiivinen. Ainoastaan Saksa oli valmis hyväksymään vakausmekanismin tuen Espanjalle sillä edellytyksellä, että ylikansallinen pankkivalvontaviranomainen perustetaan, ja niin tämän katsottiin olevan ensimmäinen askel kohti valvonnan ja vastuun yhteensovittamista rajat ylittävän pankkivalvonnan osalta (Dietz 2014, 63). Vaikka Euroryhmä oli kesäkuussa 2012 sitoutunut siihen, että Espanjan velkaa pienennetään, jotta kaikki mahdolliset pääomavaatimukset voidaan arvioida tehokkaasti (Eurogrop 2012), niin silti Espanjan kymmenen vuoden valtion joukkolainojen tuotot nousivat kaikkien aikojen korkeimmalle tasolle, yli seitsemään prosenttiin kesäkuussa 2012. Tämä puolestaan johti laajaan uskomukseen, että korkeiden lainakustannusten myötä Espanja tulisi pian tarvitsemaan täysipainoisen vakausmekanismin ohjelman, jolla voitaisiin täyttää mekanismin lainanantokapasiteetti. Tartuntavaikutusten myötä Italian joukkovelkakirjalainojen tuotot nousivat myös dramaattisesti jopa kuuteen prosenttiin. Tällaiset tasot olivat selvästi kestäättömiä pitkän ajan kuluessa, eikä vakausmekanismi pystynyt tarjoamaan taloudellista tukea

euroalueen kolmanneksi ja neljänneksi suurimmille talouksille. (Glöckler ym. 2017, 1141.)

Tilanne kesäkuussa 2012 eteni euroalueella niin kriittiseksi, että ainoaksi vaihtoehdoksi jäi se, että euroalueen jäsenvaltiot rikkovat valtion- ja pankkivakautensa välisen riippuvuuden antamalla Euroopan vakausmekanismille mahdollisuuden pääomarahoittaa pankkeja suoraan. Tämän ansiosta pankit voisivat vahvistaa pääoma-asemaansa asettamatta mahdollisesti suurta verotaakkaa tuleville jäsenmaille. Tämä institutionaalinen järjestely olisi kuitenkin voinut olla yhtä haitallista euroalueelle, jos vakausmekanismi olisi toiminut yksin. Molemminpuolinen vastuu ilman tähän yhdistettyä valvontaa olisi voinut aiheuttaa vakavia moraalikato-ongelmia (moral hazard). Näin ollen ennen vakausmekanismin käyttöönottoa oli toteutettava yhteinen valvontajärjestelmä euroalueella ja se oli ehdoton edellytys institutionaalisen rakenteen toimivuudelle sekä vakausmekanismin etujen hyödyntämiselle, eli pankkien irtautumiselle itsenäisyydestään. (Glöckler ym. 2017, 1142.)

Tilanne osoitti toiminnallisen rationaalisen valinnan institutionalismin näkökulmasta, miten luvussa kaksi esitellyn lisääntymismekanismin ensimmäinen mekanismi heikentyi merkittävästi jäsenmaiden velkakriisin aikana keväällä 2012. Espanjan kriisin vakavuus määritteli uudelleen politiikan luonteen euroalueella. Vaikka pankkivalvonnan siirtämistä ylikansalliselle tasolle ei ole toistaiseksi koettu olleen täysin vakuuttavaa EU:n sisämarkkinapolitiikassa, se muuttui kuitenkin yhä konkreettisemmaksi ja paransi EMU:n kustannuksia. Tärkeä tekijä tilanteessa oli sallia vakausmekanismin pääomarahoittaa pankkeja suoraan, josta tuli välttämätöntä vasta kriisin aikana. Yhteinen valvontamekanismi syntyi ratkaisuna kollektiiviseen toimintaan, josta kaikki toimijat hyötyisivät yhteisesti. Analyysi myös osoittaa, että sekä lyhyen että pitkän aikavälin liikkeellepanevat voimat vaikuttivat lisääntymismekanismin heikentymisen. Vapauttamalla rakenteellisia vakausrakenteellisia rajoituksia, toiminnalliset paineet johtivat tilanteeseen, jossa laajamittaisella muutoksella oli mahdollisuus kehittyä. (Glöckler ym. 2017, 1143.) Myös Suomen Pankki on tehnyt laskelmia siitä, miten pankkiunionin voimaantulo on vaikuttanut Italian sekä Espanjan pankkien ja niiden kotivaltioiden väliseen riippuvuuteen. Kuvio 3 havainnollistaa muutosta korrelaatioissa.



Kuvio 3. Italian ja Espanjan pankkien ja valtioiden välinen korrelaatio (Euro & Talous 1/2018)

Korrelaatio valtioiden ja sen pankkien välillä on pienentynyt merkittävästi pankkiunionin syntymisen jälkeen. Sijoittajavastuu astui voimaan 1.1.2016, jolla oli myös välitöntä vaikutusta korrelaatioon. Todettakoon kuitenkin, että korrelaatioyhteyden kokonaisvaltaisempi purkaminen vaatii pankkiunionin loppuun kehittämistä sekä euroalueella kansallisvaltioiden rajat ylittävää pankkitoimintaa. (Euro & Talous 1/2018.)

4.3. Pankkivalvonnan institutionaalisen muutoksen haasteet

Institutionaaliset muutokset ovat seurausta joukosta oikeudellisia ja taloudellisia tekijöitä, jotka luovat uusia instituutioita mukauttamalla nykyisiä, joka johtaa koko pankkijärjestelmän kehittymiseen. Siinä keskeisin tekijä on viralliset instituutiot, eli säännökset ja rajoitukset, sillä ne heijastavat jotakin poliittista agenda, ja siksi niitä on pidettävä endogeenisena muuttujana. Pankkivalvonnan uutena instituutiona yhteisen valvontamekanismin tulee olla sovitettavissa aiempaan institutionaaliseen kehykseen, erityisesti lakeihin. Valvonnan keskittäminen pienentää kansallisten intressien ja koordinointion-

gelmien mahdollisuutta minimoimalla koti- ja isäntävaltion vääristymiä. Se johtaa myös tehokkaampaan riskienhallintaan ja vähentää valvontakustannuksia. Valvonnan keskitämisen katsotaan siten parantavan sisäisten pääomamarkkinoiden toimintaa, mikä lisää rahoitusvakautta ja riskienhallintaa. Rajat ylittävillä pääomaryhmillä toimintojen asianmukainen keskittäminen, kuten riskien- ja likviditeetin hallinta, johtaa tehokkaampaan resurssien kohdentumiseen positiivisilla vakautusvaikutuksilla. Näiden monikulttuuristen ryhmien riittämätön yhteys voi kuitenkin aiheuttaa epävakautta, mahdollisesti levittää rajat ylittäviä häiriöitä ja kasvattaa myös tartuntavaikutuksia. Tästä syystä rajat ylittävän sääntelyn ja valvonnan olisi oltava käytössä. (Beldowski & Slomka-Golebiowska 2016, 154-156.)

Yhteisen valvontamekanismin perustamiseen liittyvä institutionaalinen muutos voi aiheuttaa useita riskejä, jotka toteutuessaan voivat vaikuttavaa mahdollisuuteen saavuttaa muutosprojektin keskeisiä tavoitteita. Valvontamekanismi on hyvin monimutkainen virallinen instituutio, jota täydentävät epäviralliset säännökset, kuten yksittäisten jäsenvaltioiden perinteet, tavat, standardit ja erilaiset käytännöt, joita on noudatettu itsenäistä valvontaa harjoitettaessa. Muutosvaiheessa tästä seuraa se, että euroalueen pankkisektoriin liittyvä asteittainen harmonisointi ja jäsenvaltioiden kansallisten pankkivalvojen käytännöt ovat ristiriidassa. Lisäksi ristiriitatilanne voi kestää pitkään, sillä epäviralliset instituutiot muuttuvat hyvin hitaasti. (Beldowski & Slomka-Golebiowska 2016, 156.)

Beldowski & Slomka-Golebiowska (2016, 163) toteavat myös, että valvontamekanismin institutionaalisen järjestelmän monimutkaisuus tekee pankkivalvonnan läpinäkyvyyden epäselväksi. Lisäksi monien valvontajärjestelmään kuuluvien organisaatioiden tehtävät ovat päällekkäisiä, kuten esimerkiksi Euroopan järjestelmäriskikomitea sekä EKP, joista ensimmäinen vastaa makrotason vakauden valvonnasta, kun taas jälkimmäinen vastaa mikrotason valvonnasta. Järjestelmäriskikomitean harjoittama toiminta rajoittuu suositusten ja varoitusten antamiseen, kun taas EKP:llä on käytössään tiettyjä makrotalouden vakautta koskevia poliittisia välineitä, mutta myös samalla se voi toimia mikrotason valvontaviranomaisena ja antaa tukea järjestelmäriskikomitealle, sillä yksittäisten pankkien riski liittyy lopulta myös järjestelmälliseen riskiin.

Euroopan pankkiunionin institutionaalista monimutkaisuutta lisää se, että yhteinen valvontamekanismi kattaa ainoastaan euroalueen maat. Näin ollen pankkiunionin perustaminen perustuu kolmeen ryhmään, joista ensimmäinen koostuu EU:n jäsenvaltioista, jotka käytännössä ovat lainsäädännön yhdenmukaistamisen alaisia. Toinen ryhmä koostuu osallistuvista jäsenvaltioista, jotka ovat liittyneet mekanismin toimintaan tiiviin yhteistyön myötä, ja kolmantena euroalueen ulkopuoliset maat, jotka eivät ole päättäneet liittyä valvontamekanismiin. Tämä johtaa erilaisten institutionaalisten muotojen muodostumiseen kullekin näistä ryhmistä, joissa myös sanktiojärjestelmät eroavat toisistaan. North (1990, 5) toteaa kuitenkin, että tehottoman sanktiojärjestelmän vuoksi instituutioilla ei ole merkitystä, koska ihmiset ja organisaatiot eivät noudata pelisääntöjä. Tästä seuraa monenlaisia riskejä, kuten esimerkiksi sääntelyn arbitraasia. Lisäksi on olemassa riski siitä, että yhteisen valvontamekanismin rajoittaminen euroalueen jäsenvaltioihin edistää Euroopan jakautumista, joka voi johtaa edelleen pirstaleisuuteen, joka on juuri päinvastainen tilanne pankkiunionin päätavoitteesta. (Beldowski & Slomka-Golebiowska 2016, 163.)

4.4. Pankkivalvonnan tulevaisuus

Vaikka pankkiunioni ei ole vielä valmis, niin silti se on ollut toiminnassa jo muutaman vuoden. Keskeisin puuttuva osa on yhteinen eurooppalainen talletussuojajärjestelmä, jonka edistämiseksi ja yhtä lailla pankkiunionin vahvistamiseksi on tärkeää pyrkiä vähentämään eurooppalaiseen pankkijärjestelmään kohdistuvia riskejä. Merkittävimpinä riskeinä voidaan pitää kriisiajoilta periytyviä järjestämättömiä saamisia sekä pankkien suuria kotivaltioiden velkakirjaomistuksia. (Euro & Talous 2/2018, 3.)

Finanssikriisin aikana syntyneiden hoitamattomien lainojen määrä on kaventunut pankkien taseissa vuosien 2016 ja 2017 välillä. Vuoden 2017 lopussa euroalueen pankeilla oli järjestämättömiä lainoja yhteensä 721 miljardia euroa, mikä on noin 18 % vähemmän kuin vuotta aiemmin. Kuitenkin pankkijärjestelmän riskien vähentämiseksi on tärkeää supistaa kriisin aikana syntyneitä järjestämättömiä saamisia entisestään. Jotta näiden määrä saadaan tehokkaasti pienentymään, tulisi periytyvät ongelmat voida hoitaa kansallisin varoin, mutta kuitenkin komission antamien suuntaviivojen mukaisesti. Lisäksi jäsenmaille tulisi antaa riittävästi aikaa siirtymäsäännöksiin, joiden avulla saatavi-

en arvo laskisi sellaiselle tasolle, jolla markkinaperusteiset ratkaisut olisivat mahdollisia. On kuitenkin näyttöä siitä, että toimivimmat ratkaisut syntyvät usean vaihtoehdon yhdistelmästä. Vaikka markkinaratkaisu onkin ensisijainen keino ongelmalainojen vähentämiseksi, niin sen lisäksi tulisi ottaa huomioon pankkisektorien ja talouksien vaihtelevat rakenteet ja lainsäädännöt. Näin ollen kehitystä tulisi tapahtua myös ongelmanratkaisua tukevilla alueilla, kuten esimerkiksi jälkimarkkinoilla. (Euro & Talous 2/2018, 5-6.)

Kriisin aikana syntyneiden järjestämättömien saamisten ongelmien ratkaiseminen tulisi kuitenkin erottaa tulevaisuudessa syntyvien saamisten hoidosta. Yhteinen pankkivalvontamekanismi on julkaissut odotuksensa näiden varauskäytännöille, joilla on tarkoituksena lisätä pankkien luottotappiovarauksia ja kriisinkestävyyttä. Lisäksi IFRS 9 – tilinpäätösstandardi tuli voimaan vuoden 2018 alussa, joka vaikuttaa järjestämättömien saamisten kirjauskäytäntöihin tilinpäätöksissä siten, että ennakoidut tappiovaraukset kirjataan jo myönnettäessä luottoja. (Euro & Talous 2/2018, 7; European Securities and Markets Authority, 10.11.2016).

Useat euroalueen pankit omistavat melko paljon omia kotimaansa valtionlainoja. Näissä kannustimena on ollut se, että niitä kohdellaan riskittöminä pankkien vakavaraisuuslaskennassa. Todellisuudessa näin ei kuitenkaan ole, sillä valtion talouden tila korreloi suoraan kyseisen valtion joukkolainoja omistavan pankin taseen laatuun. Tämän seurauksena taas pankin rahoituskustannukset saattavat nousta, jolloin yrityksille ja kotitalouksille pystytään välittämään rahoitusta yhä vähemmän. Tällaiset negatiiviset kytkökset tulisi pyrkiä katkaisemaan vähentämällä pankkien altistumista kotivaltionsa riskeille ja toisaalta lisäämällä pääomia näiden riskien kattamiseksi. Tappionsietokyvyn varmistamisella pankki varautuu tilanteeseen, jossa erittäin vakavien ongelmien vuoksi se joudutaan asettamaan kriisinratkaisuun. Sen tarkoituksena on organisoida pankin toiminnot uudelleen niin, että kriittisten palvelujen tarjoaminen pystytään turvaamaan, tai vielä huonommassa tilanteessa pankki asetetaan hallitusti konkurssiin. Kriisinratkaisussa pankki pääomitetaan ja sen tappiot katetaan, ja näiden onnistumista varten pankilla tulee olla riittävästi velkoja, joiden arvoa voidaan tarvittaessa alentaa tai muuntaa osakepääomaksi. Tätä varten kriisinratkaisuviranomaiset ovat asettaneet niin sanotun MREL -vaatimuksen, jonka mukaan pankkien tulee pitää taseessaan vähimmäismäärän niin sanottuja alentamiskelpoisia velkoja. Kuten pankkien kriisinratkaisusuunnitelmat niin

myös pankeille asetettavat MREL –vaatimukset ovat vielä kesken. (Euro & Talous 2/2018, 7-8.)

Yhteisen eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän luomista tulisi edistää pankkiunionin viimeistelemiseksi sekä Euroopan talous ja rahaliiton kehittämiseksi. Tällä hetkellä suojatut talletukset ovat kansallisten talletussuojien piirissä pankkien sijaintivaltioissa. Luonnollisesti yhteisen talletussuojan etuna olisi sen kansallisia järjestelmiä suuremmat resurssit sekä sen merkitys euroalueen pankkijärjestelmän vakauteen. Euroopan komissio on esittänyt yhteisen talletussuojarahaston kooksi 0,8 prosenttia suojatuista talletuksista. Euroopan keskuspankki on tarkastellut tämän mukaisen järjestelmän mahdollista riittävyyttä ja sen arvio on positiivinen. Arvion mukaan jopa hyvin varovaisestikin arvioidujen tulemien mukaiset riskit kyettäisiin kattamaan ehdotetun mukaisella talletussuojajärjestelmällä ja sen riittävyys olisi riskinä vain, jos pankkien tappiot kasvaisivat merkittävän suuriksi. Tällaisia koko rahoitusjärjestelmää uhkaavia kriisejä varten tarvittaisiin kuitenkin ihan erillinen oma turvaverkko. (Euro & Talous 1/2018.)

Komissio onkin ehdottanut, että pankin toiminnallaan aiheuttamat riskit voisivat määrittää sen, miten paljon pankilta kerätään talletussuojamaksuja. Näin ollen sellaiset pankit maksaisivat suurimman osuuden maksuista, joilla on myös suurin todennäköisyys päätyä käyttämään talletussuojaa. Ehdotuksen etuna on myös se, näin varmistutaan siitä, ettei yksittäinen pankki voi kasvattaa omia riskejään ja epäonnistuessaan jättää laskua muiden maksettavaksi, eli toisin sanoen käyttää hyväksi muiden talletussuojamaksuja. Lisäksi EKP on analysoinut, että aiemmin mainituilla pankin järjestämättömien luottojen määrällä voisi olla pienentävä vaikutus talletussuojamaksuihin, sillä alentamiskelpoisilla veloilla on vahvistava vaikutus pankkien kriisinsietokykyyn ja näitä käytetään sijoittajavastuun toteuttamisessa, jonka avulla taas huolehditaan siitä, etteivät pankkikriisien kustannukset koituisi veronmaksajien maksettaviksi. Mitä enemmän pankilla on taseessaan näitä alentamiskelpoisia velkoja, niin sitä pienempi on sen todennäköisyys joutua talletussuojan asiakkaaksi. (Euro & Talous 1/2018.)

Komissio on esittänyt, että yhteinen talletussuojajärjestelmä toteutettaisiin kolmivaiheisena mallina, jossa järjestelmän yhteisvastuuta kasvatetaan asteittain. Tarkoituksena on, että järjestelmä toimisi ensimmäisessä vaiheessa jälleenvakuutuksena, sen jälkeen yhteisvakuutuksena ja lopulta, vuodesta 2024 eteenpäin järjestelmä vastaisi talletussuojas-

ta kokonaisuudessaan pankkiunionin jäsenvaltioissa. (Valtiovarainministeriö, 10.11.2017.)

EKP:n valvojat arvioivat säännöllisesti jokaisen yksittäisen pankin riskejä suhteessa yhteistä vertailuarvoa vastaan, ja tätä toimintaa kutsutaan valvonta- ja arviointiprosessiksi (Supervisory Review and Evaluation Process, SREP). Prosessi koostuu neljästä osasta – pankin liiketoimintamallin arvioinnista, sisäisen hallinnon ja riskienhallinnan analyysistä, pankin pääoman riskeistä sekä likviditeetin ja rahoituksen riskeistä. Arvio sisältää yhteenvedon valvojan havainnoista tietyn vuoden osalta ja tämän perusteella pankille voidaan määrätä toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi. Vuonna 2015 EKP toteutti ensimmäisen valvonta- ja arviointiprosessinsa, joka perustui vielä kansallisiin lähestymistapoihin ja niitä täydennettiin vuoden 2014 tarkastustuloksilla. Tätä kutsuttiin niin sanotuksi kattavaksi arvioinniksi, joka tehtiin yhteensä yhdeksälle pankille, joista viisi ei läpäissyt testiä ja niiden pääomavaje oli 1,74 miljardia euroa. SREP-tarkastuksen toinen kierros saatiin päätökseen vuoden 2015 lopulla, joka perustui ensimmäistä kertaa kokonaisuudessaan yhteiseen lähestymistapaan, jota sovelletaan koko euroalueella. Tällöin viidestä pankista neljä oli jo kattanut puutteensa. Vuoden 2015 SREP –toteutus käsitti yhteensä noin 240 paikan päällä tehtyä tarkastusta sekä yhteensä 1500 valvontaviranomaisen päätöstä. Kyseisenä vuonna otettu askel yhteiseen lähestymistapaan oli tärkeä, jotta saavutettiin tasapuoliset toimintaedellytykset Euroopan pankkitoiminnassa.. (European Central Bank; Kirova 2017, 27.)

5 NORDEAN SIIRTYMINEN OSAKSI PANKKIUNIONIA

5.1. Nordea-konserni

Nordea on Pohjoismaiden suurin finanssipalvelukonserni, jolla on toimipaikkoja yhteensä 17 maassa. Näistä Suomi, Ruotsi, Tanska ja Norja muodostavat konsernin kotimarkkina-alueen. Markkina-arvoltaan mitattuna Nordea on Pohjoismaiden kolmanneksi suurin yritys, ja sen osakkeet noteerataan Helsingin, Tukholman ja Kööpenhaminan pörsseissä. (Nordea.com.)

Vuonna 2016 Nordea aloitti juridisen rakenteensa yksinkertaistamisen, jonka ensimmäisessä vaiheessa muutettiin tytärbankit Suomessa, Norjassa ja Tanskassa Nordea Bank AB:n sivuliikkeiksi. Yhtiön mukaan muutoksen tavoitteena on lisätä toiminnan ketteryyttä ja luoda edellytykset suuren koon tuomien etujen entistä paremmalle hyödyntämiselle. Muutos toteutui alkuvuonna 2017 ja sen myötä asiakkaiden talletussuoja siirtyi Suomesta Ruotsiin ja pääasiallinen valvontavastuu keskittyi Ruotsin kansalliselle valvontaviranomaiselle Finansinspektionenille. (Nordea.com.) Finanssivalvonta kritisoi Nordean päätöstä, sillä se edustaa jopa 30 prosenttia markkinoista, jolloin sillä on kilpailullista vaikutusta, että sen valvontakäytännöt ja sääntelyn tulkinnat ovat erilaiset muihin toimijoihin nähden (Yle Uutiset 4.2.2016).

5.2. Pääkonttorin muutto Suomeen ja institutionaalisen perustan muutokset

Syyskuussa 2017 Nordean hallitus teki päätöksen yhtiön pääkonttorin muutosta Tukholmasta Helsinkiin. Konsernijohtaja Casper von Koskullin mukaan merkittävänä tekijänä päätöksessä oli se, että Suomeen muuton myötä Nordea tulee osaksi Euroopan pankkiunionia ja siten EKP:n valvontaan. Von Koskull perusteli ratkaisua erityisesti sillä, että pankkiunioniin kuulumisen on hyvä ratkaisu monikansallisen pankin raken-

teen sekä toimintamallin näkökulmasta. Myös Nordean hallituksen puheenjohtaja Björn Wahlroos kuvaili muuttoa tärkeäksi strategiseksi suunnaksi, jonka tavoitteena on tasavertaiset toimintaedellytykset eurooppalaisten kilpailijoiden kanssa. (Kauppalehti 7.9.2017.)

Muuttopäätöksen taustalla on kuitenkin myös se, että Ruotsin hallitus ilmoitti alkuvuodesta 2017 kaavailevansa huomattavaa korotusta pankeilta perittävään vakauserämaksuun. Nordea ilmoitti, että korotus olisi merkinnyt pankin laskujen mukaan vakauserämaksun kymmenkertaistumista muuttopäätöshetken tilanteesta, jolloin vakauserämaksut maksoivat pankille noin 50 miljoonaa euroa. Jo ennen hallituksen ilmoitusta vakauserämaksun korotuksesta Nordea oli neuvotellut pitkään siitä, minkä suuruista vakauserämaksua sen tulisi maksaa tulevaisuudessa. Vakauserämaksujen korotus ei ainoastaan tarkoittaisi pankille koituvia lisäkustannuksia, vaan myös epäedullista kilpailuasemaan muiden maiden valvonnassa oleviin luottolaitoksiin nähden. Nordean tekemän juridisen rakenteen yksinkertaistamisen myötä pankin lähes koko tase ja tytäryhtiöt muissa Pohjoismaissa keskittyivät Tukholmaan, joka moninkertaisti Ruotsin pankkijärjestelmälle aiheutuvan riskin. Myöhemmin saman vuoden keväällä Wahlroos totesi, että vakauserämaksun lisäksi muuttopäätöksen taustalla oli kyse pankkipolitiikan vakaudesta, ennustettavuudesta sekä yhdenmukaisista pelisäännöistä, joiden voidaan todeta toteutuvan pankkiunionissa, jossa valvonta ja päätökset toteutetaan koko EU:n tasolla. Tällöin mahdollisiksi sijaintipaikoiksi ilmoitettiin Helsinki tai Kööpenhamina, joka olisi ollut sijainniltaan houkuttelevampi vaihtoehto. Pankille eivät kuitenkaan riittäneet Tanskan hallituksen puheet pankkiunionin jäsenyyden selvittämisestä sekä lisäksi pankki koki ongelmaksi Tanskan tavan lähdeverottaa osinkoja. (Helsingin Sanomat 27.4.2017; 6.9.2017; 8.10.2017.)

5.3. Muuton vaikutukset Nordean pankkivalvontaan ja Suomen pankkisektoriin

Nordea-konsernin pääkonttorin siirto toteutettiin rajat ylittävänä käännteisenä sulautumisena, jossa ruotsalainen Nordea Bank AB sulautui Nordea Bank Oyj:hin. Pankkitoimintaa harjoitetaan vuonna 2017 tehtyjen juridisen rakenteen muutosten mukaisesti sivuliikkeissä Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa. Asiakkaiden päivittäiseen pankkiasiointiin

pääkonttorin siirrolla ei ole vaikutusta. (Nordea.fi.) Nordea on määritelty Suomen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäväksi luottolaitokseksi, joten se tulee toimimaan EKP:n valvonnan alaisuudessa (Finanssivalvonta 29.6.2018).

Ruotsissa luottolaitoksille on määritelty tiukemmat vaatimukset kuin Suomessa. Nordealle muutto tarkoittaa sitä, että vakaussmaksut pienenevät. Von Koskullin mukaan kustannukset tulevat ajan mittaan olemaan noin 1-1,1 miljardia euroa alhaisemmat kuin Ruotsissa. Näin ollen pankin pääomien vapautuessa se voisi esimerkiksi päättää jakaa korkeampia osinkoja. Nordean muutto Suomeen ei tuo Suomen verotuloihin olennaisia muutoksia, koska pankki maksaa veronsa sinne, missä tulos tehdään. Toisin sanoen, Ruotsin liiketoiminnasta maksetaan verot Ruotsiin kuten ennenkin. (Kauppalehti 7.9.2017.)

Vakaussmaksujen kannalta tarkasteltuna Suomen ja Ruotsin erona on myös se, että Ruotsi ei kerää vakaussmaksuja säästöön erityiseen rahastoon, vaan maksuilla rahoitetaan suoraan valtion menoja. Vakaussmaksujen keräämisen tarkoituksena on varautuminen mahdollisiin pankkikriiseihin, ja muut Euroopan pankkiunioniin kuuluvat maat säästävätkin maksut tähän tarkoitukseen. Lisäksi Ruotsi kerää pankeilta vakaussmaksuja niin pitkään, kunnes niiden määrä on yhteensä kolme prosenttia pankkien talletussuojan piirissä olevista talletuksista. Pankkiunionissa taas maksuja kerätään, kunnes saavutetaan yksi prosentti suojatuista talletuksista. Lisäksi Ruotsin finanssivalvonta on määritellyt, että Nordean niin sanotun ydinvakavaraisuuden pitää olla Ruotsissa vähintään 17,7 prosenttia pankin riskipainotetuista saamisista. On arvioitu, että pankkiunionissa vakavaraisuusvaade voisi pienentyä jopa 14 prosenttiin. (Helsingin Sanomat 8.10.2018.)

Pääkonttorin siirto Helsinkiin tuo kaikki Nordean talletukset Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa Suomen talletussuojajärjestelmän piiriin, joka tarkoittaa sitä, että Suomen talletussuojajärjestelmän vastuulla olevat talletukset lähes kolminkertaistuvat 55 miljardista eurosta noin 145 miljardiin euroon. Tästä syystä Suomen talletussuojarahastoa on kartutettava suuremmaksi. Pankkiunionissa ei ole vielä talletussuojaa, joten se hoidetaan Suomessa pankkien kesken yhteisvastuullisesti. Kaikki pankit joutuvat osallistumaan rahaston kartuttamiseen, mutta Nordea kattaa itse valtaosan tuomastaan lisärasitteesta. (Yle Uutiset 12.9.2017.)

Suomen pankkijärjestelmään Nordean kotipaikkamuutos vaikuttaa siten, että se kasvaa arviolta jopa nelinkertaiseksi suhteessa talouden kokoon. Käytännössä kuitenkin osa Nordean ulkomaisista toiminnoista, kuten esimerkiksi kiinnitysluottopankit, eivät siirry Suomeen. Suomen Pankki on arvioinut, että ilman näitä Suomen pankkijärjestelmä kasvaa noin 320 prosenttiin talouden koosta. Suomen pankkisektori onkin Nordean kotipaikkamuutoksen jälkeen yksi Euroopan suurimmista suhteessa talouden kokoon. Pankkijärjestelmän kasvu tai koko itsessään ei varsinaisesti lisää pankkikriisin riskiä, mutta sen kustannukset voivat olla merkittäviä talouden kantokykyyn suhteutettuna. Kustannukset syntyvät tyypillisesti pankeille annettavista julkisesta tuesta sekä kriisien aiheuttamista tai kasvattamista talouskriiseistä. (Euro & Talous 5.12.2017.)

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää pankkivalvonnassa tapahtunut institutionaalinen muutos Euroopan pankkiunionin syntymisen myötä. Tavoitteena oli myös tarkastella institutionaalisen muutoksen vaikutusta jäsenvaltioiden pankkivalvontaan ja rahoitusmarkkinoihin yleisesti. Tutkimusongelmaksi asetettiin pankkiunionin institutionaalinen kehittyminen ja sen vaikutus jäsenmaan pankkivalvontaan. Tähän pyrittiin vastaamaan seuraavien asetettujen tutkimuskysymysten avulla:

- *Millainen institutionaalinen muutos euroalueen pankkivalvonnassa on tapahtunut?*
- *Millaisia vahvuuksia ja kehityskohtia aiemmissa tutkimuksissa on havaittu pankkiunionin kehittymisen osalta?*
- *Millaisia vaikutuksia valvontamuodon muuttumisella voi olla merkittävälle pankkitoimijalle, kuten Nordealle?*

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastattiin luomalla teoreettinen viitekehys instituutioteoriasta ja hyödyntämällä tätä pankkiunionin kehittymisen tarkastelussa. Euroalueen pankkivalvonnan kehittymisen kuvaamista varten luotiin aluksi katsaus pankkivalvontaan ennen pankkiunionia ja toisaalta myös kehittymisen taustalla olleisiin tekijöihin. Kirjallisuuden perusteella voitiin todeta euroalueen pankkivalvonnan kokeneen merkittävän institutionaalisen muutoksen vuoden 2008 kansainvälisen finanssikriisin jälkeen. Finanssikriisin voidaankin nähdä olevan tekijä, jonka vaikutukset aikaansaivat muutoksia pankkisääntelyyn ja yhä yhtenäisemmän pankkivalvonnan kehittämiseen.

Institutionaaliset muutokset ovat seurausta joukosta oikeudellisia ja taloudellisia tekijöitä, jotka luovat uusia instituutioita mukauttamalla nykyisiä, joka lopulta johtaa koko pankkijärjestelmän kehittymiseen (Beldowski & Slomka-Golebiowska 2016, 154). Eri-tyisesti pankkivalvonnan institutionaalista muutosta selittää Mahoneyn ja Thelenin (2010, 15-18) malli mekanismeista, jotka aiheuttavat muutoksen. Nämä mekanismit vapaasti suomennettuina ovat syrjäyttäminen, kerrostuminen, ajautuminen sekä konvertoituminen. Mekanismeista erityisesti kerrostumisella voidaan selittää pankkivalvonnassa tapahtunutta institutionaalista muutosta. Kerrotusmekanismin mukaan vanhoja insti-

tuutioita ei kumota tai laiminlyödä, vaan ne jatkavat uusien instituutioiden, tässä tapauksessa pankkiunionin, rinnalla. Kuten luvussa kolme kuvattiin, pankkiunioni on kehittynyt vähitellen olemassa olevien pankkivalvonnan instituutioiden rinnalle, niitä kuitenkin täysin kumoamatta. Kansalliset jäsenvaltioiden pankkivalvonnan toimijat jatkavat toimintaansa osittain kuten ennenkin, vaikkakin suppeammassa laajuudessa.

Toiseen tutkimuskysymykseen vastattiin luomalla kirjallisuuskatsaus aiempiin tutkimuksiin ja tarkastelemalla niissä havaittuja pankkiunionin perustamisen vahvuuksia ja mahdollisia kehityskohtia. Pankkiunionin vahvuutena on erityisesti valvonnan keskitäminen, joka pienentää kansallisten intressien ja koordinoitongelmien mahdollisuutta minimoimalla koti- ja isäntävaltion vääristymiä. Valvonnan keskittyminen lisää rahoitusvakautta sekä johtaa tehokkaampaan riskienhallintaan, ja on näin yhteydessä myös pienempiin valvontakustannuksiin. (Beldowski & Slomka-Golebiowska 2016, 154-156.)

Pankkiunioni sekä valvontamekanismi ovat kuitenkin hyvin monimutkaisia instituutioita, joita täydentävät epäviralliset säännökset, kuten yksittäisten jäsenvaltioiden perinteet, tavat, standardit ja erilaiset käytännöt, joita on noudatettu itsenäistä valvontaa harjoitettaessa. Muutosvaiheessa tästä voi seurata se, että euroalueen pankkisektoriin liittyvä asteittainen harmonisointi ja jäsenvaltioiden kansallisten pankkivalvojen käytännöt ovat ristiriidassa. Lisäksi ristiriitatilanne voi kestää pitkään, sillä epäviralliset instituutiot muuttuvat hyvin hitaasti. Lisäksi institutionaalisen rakenteen monimutkaisuus saattaa vaikuttaa pankkivalvonnan läpinäkyvyyteen tehden sen epäselväksi. Läpinäkyvyyttä ei myöskään helpota se, että osa valvontajärjestelmään kuuluvien toimijoiden tehtävistä on vielä ainakin kehitysvaiheessa osin päällekkäisiä, joka voi luoda ristiriitaisia ja toisaalta myös epäselviä tilanteita valvottavien organisaatioiden kannalta. (Beldowski & Slomka-Golebiowska 2016, 156-163.)

Pankkiunionin monimutkaisuutta lisää myös se, että sen sisällä on käytännössä kolme jäsenryhmää, joka voi johtaa erilaisten institutionaalisten muotojen muodostumiseen kussakin näistä ryhmistä, joissa myös sanktiojärjestelmät eroavat toisistaan. (Beldowski & Slomka-Golebiowska 2016, 163.) North (1990, 5) onkin todennut, että tehottoman sanktiojärjestelmän myötä instituutioilla ei ole merkitystä, koska ihmiset ja organisaati-

ot eivät noudata pelisääntöjä. Tästä seuraa monenlaisia riskejä, kuten esimerkiksi sääntelyn arbitraasia. Lisäksi on olemassa riski siitä, että yhteisen valvontamekanismin rajoittaminen euroalueen jäsenvaltioihin edistää Euroopan jakautumista, joka voi johtaa edelleen pirstaleisuuteen, joka on juuri päinvastainen tilanne pankkiunionin päätavoitteesta. (Beldowski & Slomka-Golebiowska 2016, 163.)

Kolmanteen tutkimuskysymykseen vastattiin pääasiassa luomalla katsaus ajankohtaisiin uutisiin ja niiden taustoihin. Lisäksi hyödynnettiin kattavasti Suomen Pankin artikkeleita aiheesta. Nordean kannalta tarkasteltuna merkittävin muutos on varmasti pankille koituvien vakaussmaksujen pieneneminen, sillä muuton myötä näiden on arvioitu tulevan olemaan jopa noin 1,1 miljardia euroa alhaisemmat kuin Ruotsissa. Yhtä lailla pankkiunioniin kuulumisen luo pankille tasa-arvoiset toimintaedellytykset ja kilpailuaseman suhteessa muihin eurooppalaisiin pankkeihin. (Kauppalehti 7.9.2017.) Tämä johtuu pitkälti juuri siitä, että pankkiunionissa vakaussmaksut on määritetty samojen periaatteiden mukaisesti pankeille niin, etteivät ne vääristä kilpailuasemaa. Luvussa kaksi esitelty teoria transaktiokustannuksista selittää osaltaan myös Nordean muuttopäätöksen taustalla olevia tekijöitä, sillä kuten Powell ja DiMaggio (1991, 3-4) esittivät, vaihdon osapuolet pyrkivät löytämään ratkaisun, jossa transaktiokustannukset saadaan minimoitua. Todelliset vaikutukset institutionaalisen muodon muutoksesta pankkitoimijalle selviävät kuitenkin vasta pidemmän ajan kuluttua.

Yhteenvetona voidaan todeta pankkivalvonnassa tapahtuneen merkittävä institutionaalinen muutos, jossa uudet instituutiot ovat syntyneet ja kehittyneet olemassa olevien rinnalle. Uusien instituutioiden kehittyminen on yhdenmukaistanut euromaiden välistä valvontaa ja parantanut näin pankkien toimintaedellytyksiä ja kilpailutilannetta. Kuitenkin sen on myös monimutkaisen rakenteensa vuoksi havaittu olevan pirstaleinen. Pankkiunionin kehitys on vielä kesken ja merkittävä muutos jäsenvaltioiden harjoittamaan toimintaan tulee olemaan talletussuojan käyttöönotto, jonka tarkoituksena on myös lisätä euromaiden välistä yhtenäisyyttä ja tasapuolisuutta.

6.1. Tutkimuksen pätevyyden ja luotettavuuden arviointi

Tutkimus toteutettiin systemaattisena kirjallisuuskatsauksena, jossa pyrittiin luomaan kattava kokonaiskuva tutkittavasta ilmiöstä. Aiempia tutkimuksia käsitellessä kiinnitettiin erityisesti huomiota tutkimusten näkökantoihin, ja pyrittiin löytämään tutkimuksista arviointeja pankkiunionista, kuten tässä havaittuja vahvuuksia ja heikkouksia. Kyseessä on kuitenkin merkittävä instituutio, joten aiempien tutkimusten lisäksi perehdyttiin kattavasti asiaankuuluvien organisaatioiden julkaisuihin, internet-sivustoihin ja muihin lähteisiin.

Valitun tutkimusmenetelmän voidaan katsoa olevan soveltuva kyseiseen tutkimukseen, sillä tarkoituksena on ollut luoda kattava katsaus ajankohtaiseen aiheeseen. Aiheesta on löydettävissä melko paljon aiempia tutkimuksia, joka osaltaan hankaloittaa systemaattisen kirjallisuuskatsauksen tekemistä. Tällöin on haasteena erottaa joukosta tutkimuksen kannalta relevantit tutkimukset jatkotarkasteluun.

LÄHTEET

Anttila, P. (1998). Tutkimisen taito ja tiedonhankinta.

<https://metodix.fi/2014/05/17/anttila-pirkko-tutkimisen-taito-ja-tiedon-hankinta/#9.2.4%20Dokumenttianalyysi>, viitattu 28.11.2018.

Beldowski, J., Slomka-Golebiowska, A. (2016) Bankin Union as an institutional response of the European Union to the financial crisis 2008-2009. *Economics and Law*, Vol. 15 (2), 153-165.

Bremus, F., Lambert, C. (2014) Banking union and bank regulation: Banking sector stability in Europe. *DIW Economic Bulletin*, Vol. 9, 29-39.

Brunnermeier, M., James H., Landau, J. (2016) *The Euro and the Battle of Ideas*. Princeton: Princeton University Press.

Chortareas, G., Girardone, C. & Ventouri, A. (2012) Bank supervision, regulation, and efficiency: Evidence from the European Union. *Journal of Financial Stability*, Vol. 8, 292-302.

Dietz, T. M. (2014) The Single Supervisory Mechanism: Ready to take over banking supervision in the euro area? *Journal of Risk Management in Financial Institutions*, Vol. 8 (1), 62-75.

Euro & Talous 1/2018. Euroopan talletussuojajärjestelmän rakentaminen riskien perusteella. Rahoitusvakaus. <https://www.eurojatalous.fi/fi/2018/1/euroopan-talletussuojajarjestelman-rakentaminen-riskien-perusteella/>, viitattu 3.11.2018.

Euro & Talous 1/2018. Miten pankkien ja valtioiden välinen kohtalonyhteys on muuttunut kriisivuosien jälkeen? Rahapolitiikka. <https://www.eurojatalous.fi/fi/2018/1/miten-pankkien-ja-valtioiden-valinen-kohtalonyhteys-on-muuttunut-kriisivuosien-jalkeen/>, viitattu 30.10.2018.

Euro & Talous 2/2018. Työ pankkiunionin viimeistelemiseksi etenee. Rahoitusvakaus. <https://helda.helsinki.fi/bof/bitstream/handle/123456789/15480/eurotalous85.pdf?sequence=1>, viitattu 15.10.2018.

Euro & Talous 5.12.2017 Suomen pankkisektori kasvaa – pankkiunioni lievittää riskejä. Vakauservio. <https://www.eurojatalous.fi/fi/2017/artikkelit/vakauservio-suomen-pankkisektori-kasvaa-pankkiunioni-lievittaa-riskeja/>, viitattu 27.10.2018.

Eurogroup (2012): Eurogroup statement on Spain. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130778.pdf, viitattu 3.8.2018.

European Central Bank 16.6.2016. What is the SREP?
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/srep.en.html>, viitattu 3.11.2018.

European Central Bank, Leonello A. (2017) Government guarantees and the bank-sovereign nexus. *Research Bulletin*, Vol. 35.

Euroopan keskuspankki, pankkivalvonta (2014) *Pankkivalvontaopas*.

Euroopan keskuspankki, pankkivalvonta: Valvontamaksut.
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/fees/html/index.fi.html>, viitattu 2.9.2018.

Euroopan keskuspankki: Single Supervisory Mechanism.
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html>, viitattu 18.4.2018.

European Securities and Markets Authority (10.11.2016): Esma prepares for new international financial reporting standard 9. <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-prepares-new-international-financial-reporting-standard-9>, viitattu 15.10.2018.

Euroopan unionin neuvosto: Pankkiunioni.
<http://www.consilium.europa.eu/fi/policies/banking-union/>, viitattu 3.4.2018.

European Banking Authority, *Risk Assessment of the European Banking System*, December 2016.

Finanssivalvonta: Tietoa Finanssivalvonnasta.
<http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Fiva/Pages/Default.aspx>, viitattu 9.8.2018.

Finanssivalvonta: Yhteinen valvontamekanismi. <http://www.finanssivalvonta.fi/fi/EU-valvonta/SSM/Pages/Default.aspx>, viitattu 18.4.2018.

Finanssivalvonta 29.6.2018. *Finanssivalvonnan johtokunnan päätös rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten (O-SII) määrittämisestä ja lisöpääomavaatimusten asettamisesta*. Päätös.

Fink, A. (2005) *Conducting Research Literature Reviews: From the Internet to the Paper*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

Foarta, D. (2018) The Limits to Partial Banking Unions: A Political Economy Approach. *American Economic Review*, Vol. 108(4-5), 1187-1213.

Glöckler, G., Lindner, J. & Salines, M. (2017) Explaining the sudden creation of a banking supervisor for the euro area. *Journal of European Public Policy*, Vol. 24(8), 1135-1153.

Haaparanta, L. & Niiniluoto, I. (2016) *Johdatus tieteelliseen ajatteluun*. Helsinki: Gaudeamus.

Hall, P. & Taylor, R. (1996) Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, Vol. 44(5) 936-957.

Helsingin Sanomat 27.4.2017. Björn Wahlroos HS:lle: ”Olemme tosissamme, Nordea todennäköisesti muuttaa Suomeen tai Tanskaan”. Talous. <https://www.hs.fi/talous/art-2000005188402.html>, viitattu 30.9.2018.

Helsingin Sanomat 6.9.2017. Helsinki voitti kisan Nordean pääkonttorista – puolen vuoden jännitysnäytelmä johti Tukholman häviöön. Talous. <https://www.hs.fi/talous/art-2000005356265.html>, viitattu 30.9.2018.

Helsingin Sanomat 8.10.2017. Näin Wahlroos siirsi Nordean Suomeen – HS selvitti, mitä kulisissa tapahtui, kun jättipankki hylkäsi Ruotsin. Talous. <https://www.hs.fi/talous/art-2000005399635.html>, viitattu 30.9.2018.

Huertas, T. (2016) Banking union: the way forward. *European Banking Union - Prospects and challenges*. New York: Routledge.

Kauppalehti 7.9.2017. Nordea hyötyy Suomeen muutostaan monella tavalla. https://www.kauppalehti.fi/uutiset/uutinen/5iEkCNP2?ref=ampparit:88e0&ext=ampparit&_ga=2.226125594.162980458.1538315757-1040572209.1538315757, viitattu 30.10.2018.

Kirova, S. (2017) The first steps toward the banking union’s implementation and effects on the eurozone banking sector. *Economic Themes*, Vol. 55(1), 25-38.

Koetter, M., Krause, T. & Tonzer, L. (2017). Transposition frictions, Banking Union, and integrated financial markets in Europe. *G20 Insights*.

Kontkanen, E. (2012) *Pankkitoiminnan käsikirja*. Finanssi- ja vakuutuskustannus Oyj FINVA.

Lindner, J. (2003a) Institutional stability and change: two sides of the same coin. *Journal of European Public Policy*, Vol. 10(6), 912-35.

Lindner, J. (2003b) *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*. London: Routledge.

Magnus, M. (01/2018) Pankkiunioni. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.6.5.html, viitattu 1.4.2018.

Mahoney, J. & Thelen, K. (2010) *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Metsämuuronen, J. (2001) *Metodologian perusteet ihmistieteissä*. Metodologia –sarja 1. Viro: Methelp Ky.

Meyer, L. (1999) Increasing global financial integrity: The roles of market discipline, regulation and supervision. *Cato Journal*, Vol. 18(3), 345-354.

Nordea.com. About Nordea. <https://www.nordea.com/en/about-nordea/>, viitattu 30.9.2018.

Nordea.com. One Nordea – new legal structure. <https://www.nordea.com/en/press-and-news/news-and-press-releases/press-releases/2017/01-02-08h15-one-nordea---new-legal-structure.html>, viitattu 30.9.2018.

Nordea.fi. 1.10.2018. Merkittävä virstanpylväs saavutettu – Nordean kotipaikka on nyt Suomessa. Tiedotarkisto. <https://www.nordea.com/fi/media/uutiset-ja-lehdistotiedotteet/tiedotarkisto/2018-10-01-merkittava-virstanpylvas.html>, viitattu 2.10.2018.

North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Oatley, T. (2000) The Dilemmas of International Financial Regulation. *Regulation*, Vol. 23(4), 36-39.

Pisani-Ferry, J., Sapir, A., Véron, N. & Wolff, G. (2012) What kind of European banking union? *Bruegel Policy Contribution*, Vol 12.

Powell, W. & DiMaggio, P. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Salminen, A. (2011) Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyypeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. *Vaasan yliopiston julkaisu*.

Suvanto, A. & Virolainen, K. (2014) Mihin pankkiunionia tarvitaan? *ETLA Raportit No 26*. <https://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Raportit-Reports-26.pdf>, viitattu 22.8.2017.

Stacey, J. & Rittberger, B. (2003) Dynamics of formal and informal institutional change in the EU. *Journal of European Public Policy*, Vol. 10(6), 858-883.

Valtiovarainministeriö 10.11.2017. Komission tiedonanto “Pankkiunionin loppuunsaattaminen”. E-kirje.

Williamson, O. (2000) The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*. Vol. 38, 595-613.

Yle Uutiset 4.2.2016. Nimet paperiin – Suomen Nordea muuttuu siviiliikkeeksi. Talous. <https://yle.fi/uutiset/3-8648130>, viitattu 13.10.2018.

Yle Uutiset 12.9.2017. Nordean tulo parantaa kaikkien Suomen pankkien talletussuojaa – suojarahaston koko kolminkertaistettava. Pankkitoiminta. <https://yle.fi/uutiset/3-9828626>, viitattu 30.9.2018.

LIITTEET

Liite 1: Tutkimusaineiston haussa käytetyt hakutermit

Tutkimusaineiston haussa käytettiin seuraavia hakutermejä:

1. (“banking union”)
2. (“banking supervision”) AND (“banking union”)
3. (“banking union”) AND (“institutional change”)
4. (“banking union”) AND (“member”)
5. (“banking union”) AND (“risks”)
6. (“single supervisory mechanism”)
7. (“single supervisory mechanism”) AND (“member”)

Liite 2: jatkotarkasteluun valitut artikkelit

Nro	Tekijä(t)	Vuosi	Artikkeli	Julkaisu
1	Beldowski, Slomka- Golebiowska	2016	Banking union as an institutional response of the European union to the financial crisis 2008-2009	Economics and Law
2	Dumitrescu	2014	The Banking Union - The Solution To Reduce The European Banking System Risks?	Global Economic Observer
3	Zabawa, Bywalec	2015	Analysis of the financial position of the banking sector of the european union member states in the period 2007-2013	Research Papers of Wroclaw University of Economics
4	Foarta	2018	The Limits to Partial Banking Unions A Political Economy Approach	American Economic Review
5	Mabbett, Schelkle	2015	What difference does Euro membership make to stabilization? The political economy of international monetary systems revisited	Review of International Political Economy
6	Pisani-Ferry, Sapir, Veron, Wolff	2012	What kind of European banking union?	Bruegel Policy Contribution
7	Thorsten, Radomir, Wolf	2012	Supervising cross-border banks: theory, evidence and policy	CEPR, CES, MSH
8	Libocor	2015	Banking Union, Between National Interest And Common Safety	Review of General Management
9	Moloney	2014	European Banking Union: Assessing Its Risks And Resilience	Common Market Law Review
10	Kirova	2017	The First Steps Toward The Banking Union's Implementation and Effects On The Eurozone Banking Sector	Economic Themes
11	Bremus, Lambert	2014	Banking Union and Bank Regulation: Banking Sector Stability in Europe	DIW Economic Bulletin
12	Meyer	1999	Increasing Global Financial Integrity: The Roles of Market Discipline, Regulation, And Supervision	Cato Journal
13	Outley	2000	The Dilemmas Of International Financial Regulation	Regulation
14	Goodhart	2002	The Organizational Structure of Banking Supervision	Economic Notes: Review of Banking, Finance and Monetary Economics
15	Chortareas, Girardone, Ventouri	2012	Bank supervision, regulation, and efficiency: Evidence from the European Union	Journal of Financial Stability
16	Wymeersch	2012	The banking union's single supervisory mechanism and the securities business	Journal of Securities Operations & Custody
17	Glöckler, Lindner, Salines	2017	Explaining the sudden creation of a banking supervisor for the euro area	Journal of European Public Policy

18	Stacey, Rittberger	2003	Dynamics of formal and informal institutional change in the EU	Journal of European Public Policy
19	Veron	2012	Europe's single supervisory mechanism and the long journey towards banking union	Bruegel Policy Contribution
20	Darvas, Wolff	2013	Should non-euro area countries join the single supervisory mechanism?	Law and Economics Review
21	Dietz	2014	The Single Supervisory Mechanism: Ready to take over banking supervision in the euro area?	Journal of Risk Management in Financial Institutions
22	Koetter, Krause, Tonzer	2014	Transposition frictions, Banking Union, and integrated financial markets in Europe.	G20 Insights
23	Nielsen, Smeets	2018	The role of the EU institutions in establishing the bankin union. Collaborative leadership in the EMU reform process	Journal of European Public Policy
24	Violle	2017	Banking supervision and the politics of verification: the 2014 stress test in the European Banking Union	Economy & Society
25	Busch	2017	Governance of the European Banking Union's Single Resolution Mechanism	European Business Law Review
26	Hüser	2017	The European Banking Union: Supervision and Resolution	Journal of Common Market Studies
27	De Rynck	2016	Banking on a union: the politics of changing eurozone banking supervision	Journal of European Public Policy
28	Loipersberger	2018	The effect of supranational banking supervision on the financial sector: Event study evidence from Europe	Journal of Banking & Finance
29	Carretta, Farina, Schwizer	2017	Risk culture and banking supervision	Journal of Financial Regulation & Compliance